



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE AMÉRICA  
LATINA**

**ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ECUATORIANAS VIGENTES EN  
MATERIA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS:  
CASOS REPORTADOS EN LA COORDINACIÓN ZONAL 6 DEL  
MINISTERIO DE RELACIONES Y MOVILIDAD HUMANA**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN MIGRACIÓN DERECHOS HUMANOS Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**AUTOR:**

Manuel Alejandro Alvarado Maldonado  
C.I.: 0104863683

**DIRECTOR:**

Germán Patricio Cárdenas Verdugo  
C.I.: 0301366936

Cuenca – Ecuador  
2017



## RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto analizar los procesos implementados en el Ecuador por tres carteras de Estado: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Interior y Fiscalía General del Estado, en la búsqueda de migrantes ecuatorianos desaparecidos. Se identifican falencias en la coordinación del trabajo conjunto entre entidades públicas, duplicándose esfuerzos y ocasionando que el apoyo a familiares de las personas desaparecidas no sea eficiente y por ende el drama humano continúe.

El estudio plantea una propuesta que incluye acciones específicas con recomendaciones dirigidas a las entidades públicas pertinentes, para enfrentar el fenómeno de la desaparición de migrantes. Se toma como base de análisis el “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada” desarrollado por el Gobierno de México e implementado en junio del año 2015.

**Palabras Clave:** migración – emigrante – desaparecidos - localización- migración irregular



## ABSTRACT

The present research pretends to analyze the "Protocol of action for the search, investigation and location of missing persons" implemented by Ecuadorian Government: Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, Ministry of Interior and Fiscalía General del Estado, in the search for missing Ecuadorian migrants. Failures are identified in the joint work between public institutions, which represents duplicity in efforts, information lost and emotional stress in the members of the family. For this reason, it presents a proposal that includes specific actions with recommendations to the public institutions involved in this social problem in order to confront the disappearance of migrants. In this way, it takes into consideration the "Protocol for the search of missing persons and Investigation of the crime of Forced Disappearance" developed by the Government of Mexico implemented in June 2015 as a model of intervention in this social problem.

**Key words:** migration - emigration – emigrant – missing persons – location - irregular migration



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I: LA MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL ECUADOR.....	15
1.1. Contexto Teórico de la Migración .....	15
1.1.1. Teoría Clásica.....	15
1.1.2. La teoría neoclásica. ....	17
1.1.3. La teoría del sistema mundo.....	17
1.2. Incidencia de la situación económica, social y política del país en los flujos migratorios ecuatorianos.....	19
1.2.1. Factores de expulsión. ....	23
1.3. Caracterización de la migración ecuatoriana .....	25
1.3.1. Emigración. ....	26
1.3.2. Inmigración.....	27
1.3.3. Migración de Tránsito. ....	30
1.3.4. Refugio .....	31
1.4. Migración ecuatoriana en cifras.....	31
1.5. La desintegración familiar por la migración.....	35
1.6. Migrantes Desaparecidos.....	36
1.7. Casos de Personas desaparecidas de acuerdo a Fiscalía General del Estado... 37	
1.8. Casos de Personas desaparecidas de acuerdo a Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.....	38
1.9. Panorama Mundial sobre Migración Caso Mexicano en frontera con Estados Unidos.....	39
1.9.1. La Migración de México a Estados Unidos.....	43
1.9.2. Migrantes Desaparecidos en México.....	44



CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO EN EL ECUADOR .....	50
2.1. Análisis de la Constitución de la República del Ecuador en el marco de personas desaparecidas .....	51
2.2. Los Acuerdos multilaterales en materia de localización de personas; énfasis en Los Derechos Humanos .....	53
2.2.1. Los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. .	54
2.3. Código Orgánico Integral Penal (COIP) en Temas de Migrantes Desaparecidos	58
2.4. El rol de las Entidades Públicas relacionadas al proceso de búsqueda y localización de migrantes desaparecidos .....	60
2.4.1. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en temas de localización de migrantes desaparecidos .....	60
2.4.2. El rol de la Fiscalía General del Estado en temas de localización de migrantes desaparecidos.....	61
2.4.3. El rol del Ministerio del Interior en temas de localización de migrantes desaparecidos .....	62
2.5. Políticas Públicas de Atención a Migrantes Desaparecidos Implementadas por el Gobierno Ecuatoriano .....	63
2.5.1. El Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivos alineados a temas migratorios	64
2.5.2. Políticas Públicas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	65
2.5.3. Políticas públicas del Ministerio del Interior en referencia a búsqueda de migrantes desaparecidos.....	74
2.5.4. Políticas Públicas de la Fiscalía General del Estado en referencia a búsqueda de migrantes desaparecidos.....	75
2.5.5. Análisis del protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas.....	80



CAPÍTULO III .....	82
PROPUESTA DE PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS .....	82
3.1. Análisis de Información Obtenida en la Investigación .....	82
3.2. Propuesta de Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana.....	89
3.3. Conclusiones .....	111
3.4. Recomendaciones .....	112
BIBLIOGRAFÍA .....	115
ANEXOS .....	124



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Población Extranjera Residente en el Ecuador por País de Origen y Año de Llegada. ....	28
Tabla 2.- Entrada de Extranjeros al Ecuador Según su País de Procedencia período 2011 – 2015.....	28
Tabla 3.- Total de Migrantes Ecuatorianos Periodo 2001-2010.....	32
Tabla 4.- Total de Emigrantes por País de Destino Período 2000 – 2010.....	33
Tabla 5.- Total de Personas Desaparecidas en Situación De Movilidad Humana Presentadas En Fiscalía período 2014 – 2016.....	38
Tabla 6.- Procedimiento básico de atención de Casos de Personas Desaparecidas en México.....	47
Tabla 7.-Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización De Personas Desaparecidas, Pérdidas o Extraviadas.....	79
Tabla 8: Casos de Migrantes Desaparecidos por Provincia, Género y Rango de Edad.....	82
Tabla 9.- Marco jurídico para atención de casos de personas desaparecidas.....	96
Tabla 10.- Actores Clave para el proceso de Localización de Migrantes Desaparecidos.....	98
Tabla 11.- Servicios según Fases del Proceso de víctimas de tráfico ilícito de personas.....	107



Tabla 12. Ruta de atención a personas víctimas de tráfico ilícito de personas.....109

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.- Producto Interno Bruto Anual del Ecuador.....	20
Gráfico 2.- Total de Migrantes Ecuatorianos Irregulares por Año.....	26
Gráfico 3.- Polarización de la Migración de acuerdo al País de Destino.....	34
Gráfico 4.- Número de Casos de Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana.....	38
Gráfico 5.- Jerarquía de la Legislación en el Ecuador.....	50
Gráfico 6.- Rutas de Migración Riesgosa Identificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.....	73
Gráfico 7.- Procedimiento de proyecto 1800 delito.....	74
Gráfico 8.- Enfoques de la Propuesta de Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana.....	94
Gráfico 9.- Actores del Ingreso de información a la ficha integral.....	103



## CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR



Universidad de Cuenca  
Cláusula de Licencia y Autorización para Publicación en el Repositorio Institucional

Manuel Alejandro Alvarado Maldonado, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “Análisis de Políticas Públicas Ecuatorianas Vigentes en Materia de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas: Casos Reportados en la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 04 de septiembre de 2017



Manuel Alejandro Alvarado Maldonado

C.C. 0104863683



## CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Universidad de Cuenca  
Cláusula de Propiedad Intelectual

Manuel Alejandro Alvarado Maldonado, autor del trabajo de titulación "Análisis de Políticas Públicas Ecuatorianas Vigentes en Materia de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas: Casos Reportados en la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 04 de septiembre de 2017

Una firma manuscrita en tinta azul que parece decir "Manuel Alvarado" sobre una línea horizontal.

Manuel Alejandro Alvarado Maldonado

C.C. 0104863683



## DEDICATORIA

A las familias de migrantes desaparecidos a quienes admiro por su coraje, constancia y perseverancia en la búsqueda de sus seres queridos, muchos de ellos han invertido todos sus recursos disponibles sin tener éxito.



## **AGRADECIMIENTO**

A Dios por bendecirme e iluminarme y guiarme en el transcurso de mi vida.

A mi esposa e hija que han sacrificado su tiempo en familia para que yo pueda dedicarle tiempo a este estudio.

A mis padres y hermanos que me han apoyado en el proceso de elaboración y entrega de este documento.



## INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas ecuatorianas relacionadas a satisfacer o solucionar las necesidades de búsqueda y localización de personas que desaparecen en los procesos migratorios, en especial de aquellos que migran a los Estados Unidos de América, se convierte hoy en día en un tema trascendental, ya que este fenómeno afecta a un alto número de familias ecuatorianas, quienes experimentan el lamentable drama humano de la pérdida de un familiar en condiciones poco claras, lo cual genera drama y dolor en el seno de la familia. (Camacho & Hernandez, 2009). De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad, estos casos son de gran relevancia, no solo por el número de personas desaparecidas sino sobre todo por la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan las personas en condición de movilidad humana y sus familias.

Las cifras son elevadas, estimándose que podrían superar los 400 casos de migrantes desaparecidos en los procesos migratorios, especialmente aquellos cuyo destino es los Estados Unidos de América y lo hacen de forma irregular. Además, se considera que no todos los casos son denunciados a las autoridades competentes, debido a diversos factores, entre ellos el temor a represalias, idiosincrasia, desconocimiento de procesos, entre otros. (DIRECCIÓN DE GESTIÓN Y SERVICIOS CONSULARES MREMH, 2016)

En este marco se recaba información de fuentes oficiales, principalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior del Ecuador: Se analiza la efectividad de los procedimientos internos que mantienen estas entidades para la localización y apoyo a familiares de las personas desaparecidas y se propone un conjunto de acciones interinstitucionales articuladas para la solución oportuna de casos en esta problemática.

Los resultados de la investigación se presentan en tres capítulos, iniciando con una descripción de las principales teorías sobre la migración que permitirán comprender el contexto de la movilidad humana en el Ecuador y las diferentes corrientes migratorias que lo han caracterizado.



En el segundo capítulo se detalla la legislación vigente en el Ecuador relacionada con la movilidad humana, los procedimientos instaurados en las entidades públicas para la localización de las personas desaparecidas en situación de movilidad humana, sustentados en los principios de respeto a la vida y la integridad personal de todos los seres humanos y los protocolos para la investigación, localización y atención a personas desaparecidas en situación de movilidad humana.

En el tercer capítulo se presenta una propuesta de actuación dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para que pueda implementar o mejorar los servicios de localización de personas en coordinación directa con entidades públicas en el Ecuador, y, finalmente se presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones sobre el tema.



## **CAPÍTULO I: LA MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL ECUADOR**

### **1.1. Contexto Teórico de la Migración**

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) conceptualiza a la migración como “todo movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas y migrantes económicos” (OIM, 2011).

El tema migratorio ha propiciado múltiples debates sobre las causas y consecuencias del movimiento de la población tanto en el lugar de origen, tránsito, como destino, sin que exista un consenso sobre el tema. Con frecuencia se estigmatiza el concepto asociándolo con temas de aculturación y transculturización<sup>1</sup>. Sin embargo, la migración ha sido parte del ser humano desde tiempos inmemoriales, en donde el ser humano tenía que recorrer grandes extensiones en búsqueda de lugares estratégicos para la caza, pesca, agricultura en donde se prioriza el bien de la comunidad. (Durand, 1998)

#### **1.1.1. Teoría Clásica.**

Ravenstein<sup>2</sup>, a partir de su obra las leyes de las migraciones, destaca los distintos motivos que propician la migración, aseverando que ninguno es más fuerte que el deseo de la población por mejorar sus condiciones de vida. Las teorías de Ravenstein constituyeron las bases para desarrollar la teoría clásica de la migración asentadas en la macro, microeconomía y sus entornos.

---

<sup>1</sup> Aculturación de acuerdo a la OIM es la adopción progresiva de elementos de una cultura extranjera como resultado de las interrelaciones

La transculturación sustituye las formas culturales de un pueblo.

<sup>2</sup> Ernest Ravenstein, Geógrafo y cartógrafo inglés (1834-1913) mediante un censo inglés en 1881 y en el año de 1889 sustentó sus “leyes de la Migración”



Varios teóricos consideran a Ravenstein como el creador de las teorías de la migración, y argumentan que estas son muy influyentes hasta la actualidad, ya que plantea que (Arango, 2003):

- La mayoría de migraciones son de corta distancia.
- Los nativos de las ciudades tienen menos propensión a emigrar que pobladores rurales.
- Los que emigran largas distancias se dirigen a lugares de gran movimiento comercial.
- Las migraciones se producen escalonadamente.
- El proceso de dispersión es el inverso de absorción y exhibe características similares.
- Cada corriente migratoria produce una contracorriente compensadora.
- En los migrantes de corta distancia predomina el sexo femenino, lo contrario se presenta en los de grandes distancias donde predomina el sexo masculino.
- La mayoría de migrantes son adultos.
- Las ciudades crecen más por migración que por nativos.
- Las migraciones más importantes son las que van de áreas rurales a grandes centros de comercio e industria.
- Las migraciones tienden a aumentar con el desarrollo económico y con el progreso de la tecnología y transporte.

En concordancia a estos postulados de Ravenstein, Arango determina que el porcentaje de inmigración de una ciudad es directamente proporcional a su tamaño e inversamente proporcional a la distancia, las rutas migratorias no son aleatorias y tienen fuertes relaciones entre los puntos de origen y destino, por ejemplo la opinión de residentes en el país de destino es clave al momento de migrar, pues su poder de convencimiento seduce o limita a potenciales migrantes que buscan mejorar su situación económica y calidad de vida de su familia. (Arango, 2003)





### **1.1.2. La teoría neoclásica.**

La teoría neoclásica para este estudio, es la más acreditada y conocida por su punto de vista de maximización de ventaja neta, aunque ésta sea incontrastable por su subjetividad pues únicamente es medible en términos monetarios según lo manifiesta Ravenstein, es decir, que la opinión del migrante predomina en la medición del beneficio económico y sus principios son (Martinez, 2010):

- La principal causa de las migraciones es la económica.
- A mayor distancia, menor flujo de migrantes.
- Movimientos hacia centros industriales se realiza por etapas.
- Emigran más ciudades procedentes de zonas rurales que urbanas.
- El género masculino recorre más distancias que el género femenino.
- Mejora de calidad de vida medida por bienes materiales.
- Existen factores de expulsión y atracción que motivan la migración.

Harris y Todaro complementan la teoría indicando que la desigualdad en mercados laborales explica la migración, ya que, los salarios varían de acuerdo al país por la oferta y demanda de mano de obra cualificada. (Durand & Massey, Los enfoques teóricos: una síntesis, 1998).

### **1.1.3. La teoría del sistema mundo.**

El enfoque sistema mundo analiza la migración en dos grados, la migración a nivel macro, la cual manifiesta que los países se organizan a nivel global a través del eje de la división y reorganización internacional del trabajo entre centros, periferias y semiperiferias. (Wallerstein, 1979). La teoría explica la dinámica de la migración laboral y el choque económico y cultural entre los países hegemónicos capitalistas expansionistas contra los países y civilizaciones subdesarrolladas del sur, ha conllevado transformaciones en todos los ámbitos de la sociedad.



Tras la consolidación del capitalismo, en los países del norte se constituyen economías fuertes la cual ocasiona ampliación del mercado internacional, acercamiento y dependencia de los pueblos del sur y economías débiles, en donde se asevera que la migración laboral se ha convertido en una solución viable a los desequilibrios de sus propias sociedades. (Wallerstein, 1979)

Esta teoría sistema – mundo, se complementa con la teoría de la dependencia que surgió en los años sesenta, la cual sostiene como principal postulado la división del mundo en países desarrollados y países en desarrollo debido a los problemas de la desigualdad político-económica y justifica la movilidad humana como un resultado de la desigualdad generada por relaciones desventajosas y de explotación laboral en el país de origen (Blomström, 1990).

La teoría sostiene los siguientes postulados:

- Clasifica a los países en desarrollados y subdesarrollo
- Justifica la migración como resultado de la desigualdad generada por el capitalismo
- El capitalismo no ha removido los modos de producción pre-capitalistas y por lo tanto algunas zonas fueron integradas al modelo capitalista de forma desigual.
- Esto provoca la disrupción de las relaciones sociales existentes, (Blomström, 1990).

Blomström analiza a la migración a un nivel micro como una conducta individual que se decide según criterios de racionalidad económica. El individuo decide migrar porque un cálculo costo- beneficio le permite concluir que un traslado internacional implicará mayores beneficios monetarios, que los que actualmente percibe. (Blomström, 1990)

Este enfoque plantea que la migración está ligada al concepto de calidad de vida, a Rossella Paloma señala que es un “término multidimensional que implica tener buenas condiciones de vida ‘objetivas’ y un alto grado de bienestar ‘subjetivo’, y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades” El concepto calidad de vida, contiene dos



dimensiones principales, la primera la evaluación basada en indicadores de medición “objetivos” y la segunda en características “subjetivas” de la percepción individual de bienestar “well being”. (Palomba, 2002).

En conclusión, la variedad de fuentes de información permite identificar los factores de atracción y expulsión económicos que caracteriza las olas migratorias de la población ecuatoriana, en donde predominaron los factores de expulsión a nivel macro derivada por la inestabilidad económica y política, la desconfianza en el sistema bancario e instituciones públicas y a nivel micro el análisis subjetivo de la población ante la migración para mejorar su calidad de vida, muchas veces exponiéndose a una migración irregular riesgosa que sitúa al migrante en circunstancias de extrema vulnerabilidad, ya que, la mayoría de políticas públicas no ampara a personas que se encuentran en situación de irregularidad.

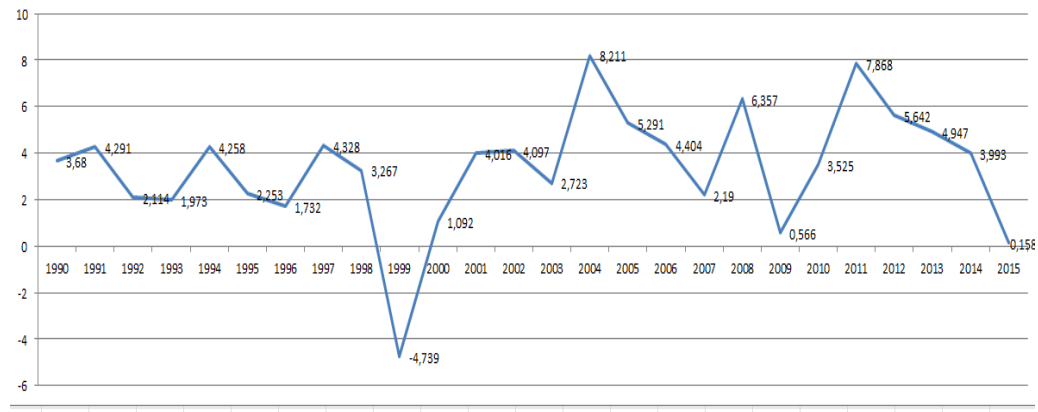
## **1.2. Incidencia de la situación económica, social y política del país en los flujos migratorios ecuatorianos**

Ecuador, con una población de 16 millones de habitantes, sufrió a finales del siglo XX una crisis sin precedentes, el año 1999 se le recuerda por registrar la mayor caída del PIB<sup>3</sup>, para ese período el país experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina, sumido en una espiral de deterioro económico y social, que produjo una grave inestabilidad política. (Banco Mundial, 2015).

---

<sup>3</sup> Cálculo del PIB = Consumo Nacional anual + Inversiones totales anuales + Gasto público anual + Exportaciones – Importaciones anuales (Banco Mundial, 2014)

Gráfico 1.- Producto Interno Bruto Anual del Ecuador



Fuente y Autoría: Banco Mundial

Como se observa en el cuadro, entre el año 1998 – 1999 existió una caída de 8 puntos porcentuales en el PIB del Ecuador, ante esta recesión económica acelerada se produjo el masivo desempleo y subempleo; la caída de los ingresos; la reducción de las inversiones sociales: salud, educación, desarrollo comunitario, vivienda; la creciente inseguridad ciudadana; el deterioro de la calidad de vida; y, la caída vertiginosa de la confianza en el país. Esta inestabilidad impulsó un proceso inédito de emigración, cuyas consecuencias aún se evidencian en la actualidad. (Acosta, Oliares, & Villamar, 2004).

Alberto Acosta, en su publicación sobre la migración en el Ecuador señala que la crisis económica se reflejó en (Acosta, Oliares, & Villamar, 2004):

- La quiebra de empresas
- La destrucción de empleos
- La pérdida del poder adquisitivo
- Las pésimas condiciones de trabajo
- El congelamiento de los depósitos
- La caída de las inversiones sociales
- El deterioro de los servicios públicos
- Un ambiente de inestabilidad política



- Creciente inseguridad

Ante tal crisis, los ecuatorianos decidieron reestructurar sus estrategias de reproducción social, integrando en éstas un nuevo factor de base: la emigración, caracterizada por: desplazamientos a países con mayor desarrollo económico e industrial, emigración ecuatoriana en edades de mayor productividad que según la Organización Internacional de Migraciones corresponde entre 15 a 60 años, sexo femenino en corriente migratoria para cuidado de adultos mayores, sexo masculino en corriente migratoria para trabajos forzosos, rutas largas para el género masculino y rutas cortas para el género femenino. (Acosta, Oliares, & Villamar, 2004)

Así, frente a la frágil situación nacional, el continuo deterioro económico y las limitadas posibilidades de reactivación, los ecuatorianos y ecuatorianas resolvieron aprovechar los beneficios de los países industrializados. Por ejemplo, mayores posibilidades de encontrar trabajo con remuneraciones superiores. De esta manera, la emigración dejó de ser una aventura individual y se convirtió en un objetivo familiar e incluso colectivo. (Camacho & Hernandez, 2009)

Para los ecuatorianos, la emigración fue la respuesta clara ante la incertidumbre en todos sus niveles; a nivel macro el Estado no garantizaba el bienestar de la población. (Peris & Masanet)

[...]

La privatización de los servicios públicos, recortes en el gasto social para el pago de la deuda externa que en 1992 superaba el PIB nacional; las tasas de inflación entre 1992 y 1995 fueron muy altas; en 1995 se dio la guerra entre Ecuador y Perú, fenómenos climáticos como “El Niño” y la “Mancha Blanca” (que durante 1998 y 1999 afectaron especialmente a la población del litoral), por su parte las provincias del sur se veían afectadas por la sequía. (Acosta, Oliares, & Villamar, 2004).

Durante la corriente migratoria experimentada en el Ecuador, Estados Unidos fue el principal receptor de migrantes irregulares ecuatorianos, llegando en el año 2000 a la cifra de 260.000, según el Buró de Censos Norteamericano BCN<sup>4</sup>, y, según la

---

<sup>4</sup> Entidad Gubernamental Estadounidense encargada de recopilar datos estadísticos del país.



Jefatura Nacional de Migración del Ecuador, para 2005 la cifra asciende a 340.000 ciudadanos, lo que equivale al 5,8% de la Población Económicamente Activa Nacional<sup>5</sup>. (MREMH, 2014).

Ante este escenario, las organizaciones de tráfico ilícito de migrantes aprovecharon las redes extendidas en distintos puntos geográficos como base para desarrollar rutas irregulares de tránsito, negociando con la vida de migrantes exponiéndolos cada vez más a explotación y abusos, muchas veces llevándolos a la desaparición y muerte. (Yepez & Gioconda, 2007).

Los países de destino y tránsito, se vieron en la obligación de desarrollar políticas públicas proteccionistas para reducir el ingreso de migrantes irregulares, sin embargo, esto no logró frenar la migración, sino que las personas continuaron migrando pero con mayores peligros. (Salazar, 2013).

Actualmente este contexto cambió, de acuerdo a los datos publicados por el Banco Mundial, el Ecuador entre la década de 2004 al 2014 *“experimentó un crecimiento impulsado por los altos precios del petróleo e importantes flujos de financiamiento externo al sector público. Esto permitió un mayor gasto público, incluyendo la expansión del gasto social e inversiones emblemáticas en los sectores de energía y transporte.”*, es decir, que durante este periodo la pobreza disminuyó del 37,6% al 22,5%, y hubo una reducción de 15,1 puntos porcentuales, un indicador histórico pues las brechas entre el grupo de la población más pobre con la población más rica se medía mediante el coeficiente de desigualdad de Gini, que se redujo de 0,54 a 0,47 debido a que los ingresos de los segmentos más pobres de la población crecieron más rápido que el ingreso promedio. (Banco Mundial, 2015).

---

<sup>5</sup> Población económicamente activa Está constituida por todas las personas de 15 hasta los 65 años que suministran la mano de obra disponible para la producción de bienes y/o servicios



### 1.2.1. Factores de expulsión.

La teoría Clásica sobre el fenómeno de la emigración señala que para explicar la migración se debe identificar los factores de expulsión en las zonas de origen y atracción en la de destino, la cual motiva al migrante a emprender un viaje. (Garcia, 2004).

En Ecuador, como lo señala Gioconda Herrera los principales factores de expulsión del Ecuador son: (Herrera, Carrillo, & Torres, 2005)

- La debilidad y fragilidad del mercado interno, a causa de las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, del bajo poder adquisitivo de las masas (pobreza) y de una creciente concentración del ingreso y los activos en pocas manos; concentración que motiva, también, la creciente pobreza.
- La presencia de sistemas de producción atrasados (con baja productividad de la fuerza de trabajo, pero con elevada productividad del capital) que caracteriza la heterogeneidad estructural del aparato productivo. En esta estructura se anclan la poca capacidad de absorción de la fuerza de trabajo y la desigualdad en la distribución del ingreso y los activos.
- La ausencia de políticas generadoras de empleos estables y de calidad.
- La carencia de una adecuada integración entre las diversas regiones del país y el débil desarrollo de las ciudades intermedias y pequeñas, agobiadas por varias manifestaciones de centralismo gubernamental y de concentración de la riqueza.
- Los escasos encadenamientos productivos y de consumo; a lo cual se suma la reducida vinculación sectorial, en particular de la agricultura con la industria y de las actividades de exportación con el resto de la economía.
- La inexistencia de una adecuada política fiscal y de una estructura tributaria



equitativa y eficiente.

- La elevada propensión a importar, no sólo maquinaria, equipo y materias primas, sino, en especial, bienes de consumo duradero y no duradero; consecuencia de la consuetudinaria dependencia externa, en especial tecnológica y cultural.

A estos factores se complementa lo que señala Alberto Acosta en su publicación “la migración ecuatoriana” que atribuye como factores de expulsión a (Acosta, Oliares, & Villamar, 2004):

- El mal manejo administrativo del Estado, una marcada arbitrariedad burocrática y una gran cantidad de ineficiencias acumuladas a lo largo de la historia.
- El irrespeto casi permanente a la institucionalidad democrática y a la misma Constitución, que ha aumentado la inestabilidad política y que deteriora la imagen internacional del país.
- Las masivas ineficiencias del sector privado, así como la falta de empuje y capacidad innovadora del segmento empresarial, infectado por la inercia del rentismo y de los clientelismos de antaño.

Fernando Pachano, responsable del área de desarrollo social PNUD, sostiene que Ecuador ha avanzado en reducir las brechas de desigualdad social, siendo uno de los pioneros en la reducción de la incidencia de la pobreza cumpliendo con los objetivos del milenio excepto por la reducción de la mortalidad materna. El indicador de desarrollo humano ubicó al Ecuador en el puesto 98 en el año 2014 y en el último informe publicado en el año 2016 lo cataloga en el puesto 89. (PNUD, 2016)

En el contexto de medición de calidad de vida, el concepto desarrollado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) incorpora en las variables de medición a la





salud, vivienda, empleo, educación, seguridad social, nutrición, vestido, esparcimiento y libertades humanas (Índice de desarrollo humano)<sup>6</sup>.

Sin embargo si bien, los indicadores económicos y sociales demuestran que el país ha tenido un crecimiento significativo en estos últimos años, no ha alcanzado los niveles de desarrollo deseado como para evitar que la población ecuatoriana continúe mirando a los Estados Unidos como un objetivo migratorio, a pesar de la constante inversión del gobierno en pilares fundamentales de la economía como salud y educación, se sigue experimentando flujos migratorios en condiciones irregulares aunque en menor medida desde distintos espacios geográficos del país, predominando la migración rural, cuyo factor indicaría que políticas públicas de carácter social, productivo y comercial no estarían dirigidas de manera estratégica a zonas rurales. (CEPAL, 2010).

### **1.3. Caracterización de la migración ecuatoriana**

Desde hace más de una década, la realidad de la migración en el Ecuador ha sido muy diversa, siendo emisor y receptor de migrantes como Estados Unidos y España, zona de tránsito para países como Cuba y Perú, y, referente a nivel mundial en áreas de inclusión social e inserción laboral de extranjeros implementando políticas de retorno migratorio y refugio.

Se refiere al fenómeno global de la movilidad humana y, dentro de él, al particular de la emigración. Entendemos por “emigrante a quien, por razones de trabajo o de violencia, sale de su país y se sitúa en otro con la pretensión de residir y trabajar en él, sin adquirir, por los motivos que fuere, su ciudadanía y sin poseer, por consiguiente, los mismos derechos o posibilidades que los miembros que lo componen” (SENAMI, 2008). Se entiende por migración, la movilización de personas de un lugar a otro, temporal o permanentemente, a través de una frontera internacional, o dentro de un país.

---

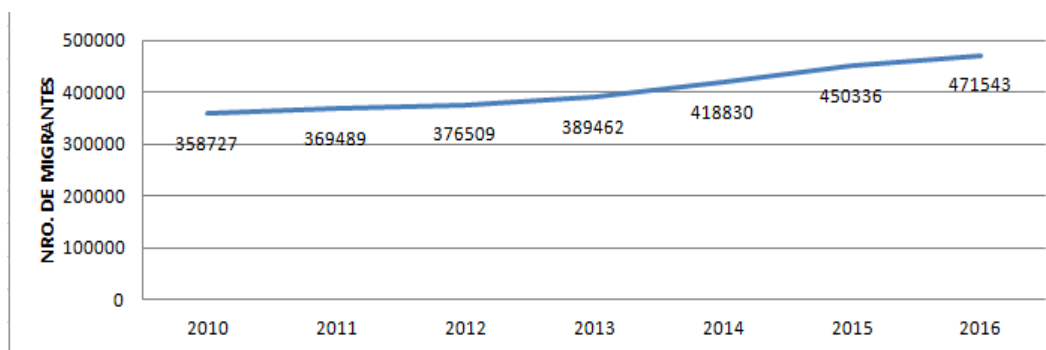
<sup>6</sup> Es un indicador desarrollado por las Naciones Unidas PNUD, con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo

### 1.3.1. Emigración.

El principal factor de expulsión para emigrar en el Ecuador es el factor económico, pretendiendo mejorar el nivel de vida de la familia, esto bajo un análisis subjetivo del potencial migrante a nivel macro y micro. (Arango, 2003)

Respecto a la migración riesgosa en el Ecuador, aunque en el país no registra datos oficiales por la complejidad del tema, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana mantiene un indicador que señala como tendencia un incremento de 4% en la migración riesgosa por año. Es decir que la migración riesgosa se ha mantenido y se observa un leve incremento.

Gráfico 2.- Total de Migrantes Ecuatorianos Irregulares por Año.



Elaborado por: Manuel Alvarado

Fuente: Dirección De Gestión Y Servicios Consulares MREMH, 2016

#### 1.3.1.1. Principales riesgos en los procesos de emigración irregular.

En este contexto, de acuerdo a la investigación de Rodolfo Casillas sobre los peligros que se exponen los migrantes irregulares<sup>7</sup>, quienes muchas veces utilizan rutas migratorias de alto riesgo, en la cuales se enfrentan a problemas como:

- Desapariciones
- Violencia
- Mutilación

<sup>7</sup> Migración irregular: es entendida como aquella que se realiza a través de canales o medios no legales.



- Violaciones
- Tortura
- Secuestros
- Muerte

Los efectos de la migración riesgosa, de acuerdo a estudios psicológicos realizados por Rodolfo Casillas, en su publicación “Los Migrantes Indocumentados; su vulnerabilidad y la nuestra” indican que el migrante irregular que estuvo expuesto a situaciones de vulnerabilidad desarrolla una carga emocional en contra del país de origen, principalmente con el Estado y la familia que le “forzaron” a migrar. Adicionalmente, los estudios de Casillas enuncian las siguientes consecuencias en migrantes sometidos a situaciones riesgosas (Casillas, 2009):

- Debido a estos resentimientos los migrantes irregulares usualmente desestiman las normas y reglamentos del país de origen, perdiendo el sentido de pertenencia.
- Se exponen a adquirir enfermedades ligadas a la violación sexual e higiene.
- Por la necesidad de sobrevivir tanto en el trayecto como en el destino pueden desempeñar cualquier tipo de actividad, aprovechado muchas veces por las organizaciones delictivas ligadas al narcotráfico y trata de personas.
- La comunidad local usualmente se siente amenazada por los migrantes, ocasionando estigmatización, xenofobia.

### **1.3.2. Inmigración.**

De acuerdo a datos solicitados a la Dirección de Inclusión de la Comunidad Extranjera del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la fecha se registran 28 casos de inmigrantes desaparecidos. Sin embargo, estos casos están relacionados directamente a extranjeros que se presume perdieron la vida en el terremoto suscitado el 16 de abril de 2016, ya que, de acuerdo a información directa de sus familias vacacionaban o residían en la zona costera más afectada.

Como lo demuestra la publicación de la Organización Internacional de



Migraciones sobre el perfil migratorio en el Ecuador, misma que recolecta y contrasta información de la CEPAL con el censo de población y vivienda del Ecuador, se denota un incremento en la entrada de extranjeros principalmente procedentes de Colombia, Perú, Estados Unidos y España. (OIM, 2011).

Tabla 1.- Población Extranjera Residente en el Ecuador por País de Origen y Año de Llegada.

PAÍS	1960 - 1969	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2005	2006 - 2008	2009 – 2010
COLOMBIA	2.412	5.477	5.502	8.080	20.540	14.027	18.285
CUBA	29	46	49	514	594	991	3.816
ESPAÑA	125	197	243	342	2.155	2.835	6.031
ESTADOS UNIDOS	244	506	724	1.874	3.162	2.910	3.941
PERÚ	81	457	455	1.252	4.924	3.099	3.216
VENEZUELA	57	130	621	1.090	1.045	521	718
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2.948</b>	<b>6.813</b>	<b>7.594</b>	<b>13.152</b>	<b>32.420</b>	<b>24.383</b>	<b>36.007</b>

Fuente y autoría: Organización Internacional de Migraciones

En el Ecuador en el año 2015, se registraron 1`544.463 inmigrantes regulares, siendo los principales emisores Colombia con un 22,5% del total de inmigrantes, mientras que estados Unidos y Perú con 17% y 10% del total de ingresos.

Tabla 2.- Entrada de Extranjeros al Ecuador Según su País de Procedencia período 2011 - 2015

PAÍS	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
ARGENTINA	23.935	28.715	33.626	45.325	40.759
BOLIVIA	2.094	2.416	2.681	3.874	5.034
BRASIL	10.523	12.063	11.834	18.353	18.409
CANADA	7.688	9.640	9.713	13.625	19.612
COLOMBIA	311.791	390.152	397.382	421.342	392.291
COSTA RICA	8.386	8.852	6.438	7.230	7.052
CUBA	21.734	18.058	19.964	35.763	75.659
CHILE	28.212	34.731	32.518	36.787	33.509



ESTADOS UNIDOS	259.276	257.308	254.092	265.655	276.040
MEXICO	11.758	12.716	12.912	28.213	28.396
PANAMÁ	35.972	55.361	69.945	77.339	62.082
PERÚ	241.414	244.917	263.774	306.367	284.363
URUGUAY	1.720	1.605	1.663	2.430	3.062
VENEZUELA	29.603	27.459	64.479	88.196	77.760
RESTO DE EUROPA	12.405	14.330	27.232	36.484	34.036
<b>TOTAL CONTINENTE AMERICANO</b>	<b>1.006.511</b>	<b>1.118.323</b>	<b>1.208.253</b>	<b>1.386.983</b>	<b>1.358.064</b>
ALEMANIA	9.012	11.283	8.265	10.461	14.010
AUSTRIA	889	1.031	838	951	1.304
BÉLGICA	2.152	2.304	1.761	2.148	2.912
ESPAÑA	65.608	70.166	66.264	62.238	60.889
FRANCIA	6.992	7.737	6.160	7.233	10.400
HOLANDA	12.823	17.881	32.160	32.621	22.278
ITALIA	6.683	6.407	5.605	7.041	8.679
REINO UNIDO	6.114	7.469	6.468	7.942	11.211
SUIZA	3.488	4.008	3.305	4.094	5.616
SUECIA	1.252	1.499	1.023	1.402	1.804
RESTO DE EUROPA	6.744	6.811	6.053	7.885	10.795
<b>TOTAL CONTINENTE EUROPEO</b>	<b>121.757</b>	<b>136.596</b>	<b>137.902</b>	<b>144.016</b>	<b>149.898</b>
ÁSIA	10.041	12.438	11.052	16.237	22.667
ÁFRICA	715	656	1.656	2.228	4.181
OCEANÍA	1.933	3.228	2.842	3.481	4.508
SIN ESPECIFICAR	80	660	2.352	4.046	5.145
<b>TOTAL</b>	<b>1.141.037</b>	<b>1.271.901</b>	<b>1.364.057</b>	<b>1.556.991</b>	<b>1.544.463</b>

Fuente y autoría: Ministerio de Turismo, Boletín estadístico

El Ecuador paradójicamente es un país receptor de migrantes, mayoritariamente de países fronterizos, ya que, debido a la dolarización y tasa de cambio relacionadas con el peso colombiano y el sol peruano, trabajar en Ecuador representa un beneficio salarial para los migrantes y sus familias. (OIM, 2011).

Con respecto a la migración estadounidense, según el enfoque desarrollado en un principio por Ravenstein que aduce “Cada corriente migratoria produce una contracorriente compensadora”, la ciudad de Cuenca ha sido declarada como mejor destino para personas jubiladas de acuerdo a la revista internacional Living,



manteniendo este galardón por cuatro años consecutivos 2009 – 2012, considerando el promedio de pensión que reciben desde su país de origen, viviendo su retiro confortablemente<sup>8</sup>.

### **1.3.3. Migración de Tránsito.**

De acuerdo al Director de Seguridad y Cooperación Migratoria de la Cancillería, Ecuador es un país de tránsito y sus leyes migratorias son garantistas, motivo por el cual, todos los ciudadanos que están de tránsito por el país pueden ingresar hasta noventa días sin pagar una visa. En este sentido, no existen casos de ciudadanos en situación de movilidad desaparecidos en territorio ecuatoriano. (MREMH, 2016)

A nivel de América Latina, se constata la existencia de un conjunto de bandas de traficantes de personas que realizan rutas de migración riesgosa pasando por varios países de la región. Los destinos prioritarios de estos traficantes son: Estados Unidos, Brasil, Argentina y en menor cuantía Ecuador.

Los ciudadanos sujetos de tráfico provienen de tres continentes: latinoamericanos (cubanos, dominicanos y haitianos), africanos (Senegal, Guinea-Bissau, Mali, Eritrea, Ghana, Angola, Somalia, Congo, Nigeria) y asiáticos (Pakistán, Bangladesh, Nepal).<sup>9</sup>

El Ministerio de Relaciones Exteriores debido al incremento de ciudadanos cubanos en límites fronterizos, identificó la ruta utilizada por bandas de tráfico de personas, por este motivo estableció parámetros de regularización, medida actualmente derogada que solicitaba como requisito de ingreso al Ecuador una carta de invitación incluyendo fechas de arribo y retorno.

---

<sup>8</sup> Revista Living, revista estadounidense especializada en información de destinos turísticos.

<sup>9</sup> Datos proporcionados por la Dirección de Atención y Protección a Inmigrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana



### 1.3.4. Refugio

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de la Dirección de Refugio y Apatridia e instituciones gubernamentales y no gubernamentales relevantes como HIAS<sup>10</sup> dentro de los marcos jurídicos vigentes, impulsa el acceso de personas refugiadas a servicios públicos, como salud, educación, vivienda y empleo; es así, que según datos de la Dirección de Refugio se señala que “más de 27 mil niños y jóvenes extranjeros estudian en escuelas y colegios fiscales ecuatorianos desde el 2010, y más de 65 mil personas han sido atendidas en centros de salud públicos.” De acuerdo a la Directora de Refugio y Apatridia de la Cancillería ecuatoriana, a la fecha no han existido casos de personas en condición de refugiado que hayan desaparecido, esta información nos demuestra dos posibles escenarios, el primero que efectivamente no existen personas refugiadas desaparecidas en Ecuador, y el segundo, familiares de las personas refugiadas desaparecidas por su naturaleza de indefensión, no denuncian los casos en el Ecuador. Sin embargo, este estudio implica la localización de las familias de los refugiados desaparecidos. (MREMH, 2017)

En la actualidad, Ecuador es uno de los países con mayor número de solicitantes de asilo y refugiados reconocidos en América Latina. Según datos suministrados por la Dirección de Refugio y Apátrida del MREMH, para el mes de abril de 2017, Ecuador ha recibido 28.648 solicitudes de asilo residiendo a la fecha 60.560 refugiados.

### 1.4. Migración ecuatoriana en cifras

Los datos estadísticos que mantiene el Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC del Ecuador sobre el total de migrantes en el periodo 2001 – 2010, señala que la migración ecuatoriana se configura de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> HIAS.- es una organización no gubernamental que brinda protección y ayuda a los refugiados.



Tabla 3.- Total de Migrantes Ecuatorianos Periodo 2001-2010

PROVINCIA	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL
AZUAY	18.391	9.101	27.492
BOLIVAR	637	597	1.234
CAÑAR	8.959	4.494	13.453
CARCHI	530	489	1.019
COTOPAXI	2.024	1.749	3.773
CHIMBORAZO	5.102	3.531	8.633
EL ORO	7.143	6.386	13.529
ESMERALDAS	3.044	3.702	6.746
GUAYAS	34.907	36.860	71.767
IMBABURA	4.143	3.462	7.605
LOJA	6.495	4.351	10.846
LOS RIOS	4.136	4.877	9.013
MANABI	7.098	6.877	13.975
M. SANTIAGO	2.344	1.075	3.419
NAPO	457	443	900
PASTAZA	624	427	1.051
PICHINCHA	32.173	30.563	62.736
TUNGURAHUA	5.724	4.290	10.014
Z. CHINCHIPE	1.295	799	2.094
GALAPAGOS	147	135	282
SUCUMBIOS	814	751	1.565
ORELLANA	468	424	892
SANTO DOMINGO	3.351	3.197	6.548
SANTA ELENA	784	765	1.549
NO DELIMITADAS	133	139	272
<b>TOTAL</b>	<b>150.923</b>	<b>129.484</b>	<b>280.407</b>

Elaborado por: Manuel Alvarado

Procesado con Redatam+SP CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 2010 INEC, ECUADOR

El Censo de Población y Vivienda evidencia el número de 280.407 ecuatorianos que han optado por la migración. En los años 2000 - 2010 la salida de ecuatorianos se ha mantenido, en particular hacia los Estados Unidos, y con mayor intensidad hacia Europa, principalmente a los países de España e Italia como lo demuestra el siguiente cuadro (INEC, 2011):



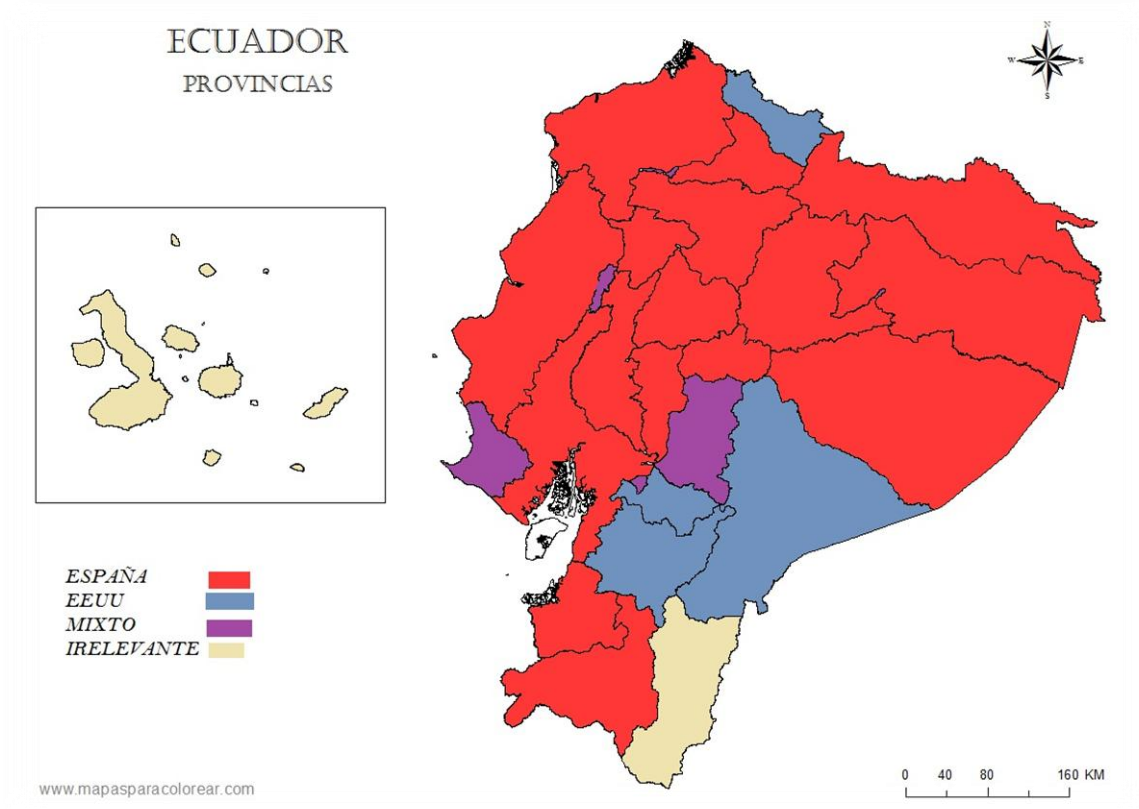
Tabla 4.- Total de Emigrantes por País de Destino Período 2000 - 2010

PROVINCIA	EEUU	ESPAÑA	ITALIA	TOTAL
AZUAY	22.393	2.467	245	25.105
BOLIVAR	137	717	109	963
CAÑAR	11.803	1.166	92	13.061
CARCHI	74	479	59	612
COTOPAXI	269	2.566	364	3.199
CHIMBORAZO	3.099	3.891	389	7.379
EL ORO	1.327	7.979	2.698	12.004
ESMERALDAS	296	3.138	747	4.181
GUAYAS	15.843	34.810	9.703	60.356
IMBABURA	685	3.929	199	4.813
LOJA	1.575	7.688	381	9.644
LOS RIOS	877	5.062	1.231	7.170
MANABI	2.919	6.517	1.080	10.516
M. SANTIAGO	2.472	730	25	3.227
NAPO	112	388	73	573
PASTAZA	298	572	44	914
PICHINCHA	11.385	31.521	3.075	45.981
TUNGURAHUA	2.799	5.098	642	8.539
Z. CHINCHIPE	393	1.477	41	1.911
GALAPAGOS	67	87	13	167
SUCUMBIOS	143	732	113	988
ORELLANA	66	498	34	598
SANTO DOMINGO	643	4.360	529	5.532
SANTA ELENA	339	571	183	1.093
NO DELIMITADAS	59	123	19	201
<b>TOTAL</b>	<b>80.073</b>	<b>126.566</b>	<b>22.088</b>	<b>228.727</b>

Elaborado por: Manuel Alvarado

Procesado con Redatam+SP CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 2010 INEC, ECUADOR

Gráfico 3.- Polarización de la Migración de acuerdo al País de Destino.



Elaborado por: Manuel Alvarado  
Procesado con Redatam+SP CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 2010 INEC, ECUADOR

Una vez expuestos los datos en la primera tabla de país de destino y género de las personas migrantes, podemos determinar que en el Ecuador se polariza la migración de las personas a dos importantes países del globo.

Por un lado, el flujo migratorio cuyo destino fue España que de acuerdo al Censo de Población y Vivienda ha receptado un total de 126.566 mientras que para Estados Unidos señala que son 80.073 personas, no obstante de acuerdo a la Agenda de Movilidad Humana publicado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), toma como fuente oficial al Centro de Estudios “Migration Policy Institute” de los Estados Unidos y señala que habría 1’147.902 ecuatorianos radicados en Estados Unidos. Este dato concuerda con los informes de gestión remitidos por los consulados en Estados Unidos, en este número se incluye a los migrantes irregulares.



(Camacho & Hernandez, 2009)

De acuerdo a un análisis por género podemos indicar que en la provincia con mayor incidencia migratoria femenina radica en Guayas con un 52%, al igual que en la participación masculina con un 48%. En un indicador general se observa que los hombres han migrado en un mayor porcentaje con un 53.71% frente al 46.29% de las mujeres pudiendo constatar que las oportunidades laborales o circunstanciales de los países y de los compatriotas se inclinan hacia el sexo masculino con un 7.42%.

Si bien la mayoría de los flujos migratorios son producto de la pobreza en los países de origen, la migración tiene otros factores relacionados con las condiciones culturales y políticas de los países en desarrollo, que provocan la expulsión de personas a diversos destinos. Los millones de ecuatorianos que han salido del país tienen el derecho a mantener vínculos espirituales con su nación y raíces familiares, como a disfrutar de la protección de los derechos garantizados por la Constitución de la República y por los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

### **1.5. La desintegración familiar por la migración.**

La vulnerabilidad de los ciudadanos ecuatorianos que emigran hacia el exterior y de sus familiares que quedan en las comunidades de origen, debe ser una preocupación constante por parte de las instituciones públicas, la búsqueda de una migración segura y erradicación de los efectos negativos de la migración tiene que estar sujeta a medidas urgentes y prioritarias de la agenda pública del Estado ecuatoriano, con el apoyo de toda la colectividad. (Acosta, 2011).

La migración en sí misma no es mala, el tema del éxodo de los ecuatorianos hacia otros países de forma irregular es la que genera una serie de consecuencias negativas, sea por la intervención de los traficantes de personas conocidos como coyotes, o por los problemas que enfrentan los familiares que se quedan con las deudas, pagando altos intereses a los usureros o chulqueros, firmando letras de cambio en blanco, hipotecando y hasta entregando bienes inmuebles, dando margen a todo tipo de



extorsiones; todo esto a cambio de promesas a fin de ser trasladados a los países de destino. (ECUAVISA, 2016).

La mujer afronta una reconfiguración de los roles en el núcleo familiar, suele terminar muy afectada, pues aparte de cumplir un doble rol de jefa de hogar, tiene que abastecer el hogar y buscar recursos económicos para subsistir. En las zonas rurales la actividad de abastecedor está estrechamente ligado al rol de un varón lo que deriva en segregación en su comunidad. (Vega, 2010).

En el caso del hombre que se queda sólo con los hijos porque su esposa ha emigrado, también es afectado por: doble rol, tendencia al alcoholismo, depresión, propenso a maltratar a niños/as y adolescentes, abandono a hijos/as, sentimiento de culpa, se siente mantenido y menospreciado, angustia, inseguridad. (Vega, 2010).

### **1.6. Migrantes Desaparecidos.**

En el contexto migratorio, donde los riesgos y amenazas que deben sufrir los migrantes ecuatorianos, muchas de las veces inevitables principalmente en el tránsito para arribar a Estados Unidos, es donde esta problemática encumbra. La ausencia de información, la ambición o la necesidad de capital y la corresponsabilidad del Estado posicionan a los migrantes en situaciones de extrema vulnerabilidad. (CEPAL, 2010)

Para el Sacerdote Fernando Vega, existe un estigma sobre el sufrimiento de la familia de los migrantes desaparecidos "el sufrimiento producido por la migración en el caso de los menores de edad se origina por el abandono y la pérdida de un familiar, los niños muchas veces no entienden por qué sus padres se han ido y por qué no regresan desarrollando odio hacia ellos, derivando en baja autoestima, depresión, abusos familiares, sentimiento de abandono, rebeldía, agresividad, inseguridad, incertidumbre, apatía hacia la escuela, pocas relaciones interpersonales, ausencia de valores, deserción escolar, bajo rendimiento escolar, pérdida de identidad, abuso sexual, falta de metas o plan de vida a un corto – mediano – largo plazo, tendencias de suicidio, precocidad, trastornos en el aprendizaje y pérdida de valores culturales.



Como lo señala (Arias, 1996) la desaparición abrupta del estatus quo en el hogar afecta de gran manera a las familias y a sus integrantes en los roles que desempeñan dentro de la esfera social. En el caso de un migrante desaparecido la reconfiguración incluye a nuevos individuos en el núcleo familiar como soporte, usualmente las mujeres se aseguran del cuidado de los menores, mientras que, los hombres asumen la responsabilidad de proveedores en búsqueda de mayores ingresos, conllevando a ejercer trabajos complementarios y a una nueva migración de miembros de la familia.

En relación a migrantes desaparecidos se realizó la investigación en la Fiscalía General del Estado en búsqueda de datos históricos sobre casos de personas desaparecidas en situación de movilidad, datos que evidencian registros estadísticos desde el año 2014, demostrando que no existió un control estadístico del período de mayor migración en el Ecuador restando importancia a esta problemática social.

### **1.7. Casos de Personas desaparecidas de acuerdo a Fiscalía General del Estado.**

Entre datos registrados y recuperados por Fiscalía del periodo 2014 – 2016, se han censado la desaparición de 308 personas en situación de movilidad, la totalidad de ellos en el trayecto a EEUU y México.

De los 308 casos registrados, 172 de ellos se localizaron en los países de destino desarrollando actividades laborales en situación irregular, 96 de ellos han sido encontrados como cadáveres y repatriados al Ecuador por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por sus familiares, y los 40 casos restantes continúan abiertos sin resolver.

Tabla 5.- Total de Personas Desaparecidas en Situación De Movilidad Humana Presentadas En Fiscalía período 2014 – 2016.

<b>TOTAL DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA PRESENTADAS EN FISCALÍA 2014 - 2016</b>			
<b>AÑO</b>	<b>CAÑAR</b>	<b>AZUAY</b>	<b>TOTAL</b>
2014	83	45	128
2015	77	31	108
2016	44	28	72
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>104</b>	<b>308</b>

Fuente: Fiscalía General localizados en Azuay y Cañar

Elaborado por Manuel Alvarado

### 1.8. Casos de Personas desaparecidas de acuerdo a Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Entre los datos recopilados del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta la fecha existen 127 casos de migrantes desaparecidos, distribuidos de la siguiente forma:

Gráfico 4.- Número de Casos de Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana.



Fuente: Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior

Elaborado por Manuel Alvarado

Se concluye que en el transcurso de 6 años existieron 127 casos de personas



desaparecidas, y de los cuales 29 familias que aún continúan en un alto grado de incertidumbre y a expensas de información o localización de sus familias, algunos de ellos ya se preparan para el proceso de duelo. Es decir en Ecuador existe un aproximado de 21 migrantes desaparecidos por año.

### **1.9. Panorama Mundial sobre Migración Caso Mexicano en frontera con Estados Unidos**

Para analizar la migración en México, se debe examinar históricamente las tendencias migratorias existentes entre México y Estados Unidos, y así comprender los factores de atracción y expulsión de la migración irregular extremadamente arraigada en la cultura mexicana. Al ser vecinos fronterizos y registrar un historial de corrientes migratorias, México en el rol de país expulsor y Estados Unidos como país receptor, el flujo migratorio se percibe estrecho y complejo en el aspecto social, cultural y económico, asumiendo riesgos que idealizan el “sueño americano” como realización de su forma de vida, idea implantada en la sociedad mexicana menospreciando los innumerables peligros al emprender la travesía al país del norte que en muchas ocasiones deriva en altos índices de desapariciones y muertes. (Duarte, 1998)

La socióloga María Duarte señala que la historia entre México y Estados Unidos siempre ha estado estrechamente ligada a la migración y economía, desde la colonización inglesa en el norte y española al sur. Aunque son países limítrofes, las políticas públicas en materia de recepción de extranjeros fueron diferentes, mientras que en Estados Unidos se forjó sueño americano que consistía en atraer extranjeros a la tierra de oportunidades, en México su legislación establecía un país de fronteras cerradas para la inmigración. (Duarte, 1998)

La migración de los ciudadanos mexicanos hacia Estados Unidos se remonta al siglo XIX, los pioneros son considerados los indígenas mestizos, que fueron migrantes involuntarios como lo señala el Dr. Ralph Grajeda, quien recalca que los migrantes mexicanos no fueron a Estados Unidos, sino que el país migró hacia ellos. (Grajeda, 2010)



La Constitución Política de la Monarquía de Cádiz de 1812 como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente en el año de 1824 señalan que: “la única verdadera religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la Católica Apostólica, Romana, y prohíbe el ejercicio en cualquiera otra.”<sup>11</sup>

Es decir los extranjeros de ideologías y religiones diferentes a la católica no podían ingresar al país, ocasionando migraciones irregulares y por ende su vida en riesgo, muchos catedráticos como Leopoldo García, quien considera que la religión fue uno de los limitantes del crecimiento de la población local, que para la época era relativamente bajo en comparación con el territorio, esto se debía a la guerras de colonización e independencia que arrasó con gran parte de la población, principalmente en los territorios limítrofes, lo que ocasionó que existan asentamientos muy dispersos y vulnerables a cualquier ataque sea de etnias nativas o intervenciones extranjeras. (García, 2008).

Al identificar esta problemática se instauró la ley de Colonización<sup>12</sup>, la cual señalaba que los Estados Unidos Mexicanos permitía a los extranjeros obtener títulos de propiedad y con muchas facilidades y beneficios, con el afán de poblar el país, fomentar la producción agrícola y ganadera y la administración de las tierras baldías estaba bajo tutela del estado ocasionando que se salieran del control federal. Cabe mencionar que la ley prohibía la introducción de esclavos y los que ya estaban instaurados quedarían libres. (Duarte, 1998).

En este mismo periodo, en el país del norte al contrario, instauró políticas alineadas a la integración y apertura de fronteras, en este sentido la constitución de Estados Unidos, que hasta la fecha se encuentra vigente versa que el congreso no puede adoptar una religión oficial, sino que, los ciudadanos pueden practicar cualquier religión sin ningún tipo de restricción. (Duarte, 1998).

<sup>11</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/35.pdf>

<sup>12</sup> Ley de colonización. - promulgada el 6 de abril de 1830 extraída de:  
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1830-colo.html>





En 1848 la intervención bélica en el territorio Mexicano culminó con la expansión del territorio estadounidense y la adhesión del estado de Texas, el enfrentamiento se origina principalmente por las pretensiones expansionistas de Estados Unidos, apoyado por la inestabilidad política en México<sup>13</sup>, las concesiones y la ley de colonización implementada por el gobierno mexicano. (Duarte, 1998).

Por consecuencia de la guerra, tanto en Estados Unidos como en México, se perdió gran parte de mano de obra agrícola, motivo por el cual el gobierno implementó programas de inserción laboral ocasionando una oleada de migrantes Mexicanos. (Duarte, 1998).

Las cuatro últimas décadas del siglo XIX se caracterizaron especialmente por la expansión del ferrocarril en ambos países y el desarrollo de redes ferroviarias dando lugar a un mercado de trabajo binacional ocasionando desplazamientos de acuerdo a la oferta y demanda laboral destacando así la presencia de redes de migrantes. (Grajeda, 2010).

Para la segunda década del siglo XX los grandes establecimientos agrícolas, mineros y ferroviarios en Estados Unidos dependían de los trabajadores migrantes, gran parte ya tenía acceso a naturalizarse como estadounidense, creando así un ambiente hostil entre la comunidad receptora. (Grajeda, 2010)

Entre los años de 1920 a 1940, se distingue una migración de retorno, principalmente por las políticas impuestas en territorio tanto estadounidenses como mexicanas, es decir, por un lado el gobierno estadounidense implementó políticas de deportación a migrantes irregulares, mientras que el gobierno mexicano implementó políticas de inserción laboral, ley del trabajo, así como la ley de migración y ley de población, que permitieron un reparto agrario y normar el ingreso de extranjeros al país. (Duarte, 1998).

---

<sup>13</sup> Entre los problemas internos de México estuvieron: la dictadura, la mala administración de los colonos en Texas, la negligencia y recomendaciones de Inglaterra, y relaciones bilaterales.



Otra corriente migratoria surgió a causa de la segunda guerra mundial por necesidad de mano de obra barata, el gobierno estadounidense implementa los programas braseros que consistían en acoger a migrantes haciéndolos firmar contratos mediante el cual bancos norteamericanos lograban retener hasta un 10% de los sueldos dirigidos a un fondo de ahorro el desarrollo agrícola inexistente que ocasionó décadas de lucha y presión política. (Grajeda, 2010)

Los ciudadanos estadounidenses abandonan los trabajos agrícolas, se instauran empresas productoras, los administradores como dueños buscaron maximizar sus ganancias, esto con auspicio del gobierno motivo por el cual desde la fecha las empresas dependían de la mano de obra mexicana. (Duarte, 1998)

Como se observa, la migración riesgosa se encuentra arraigada en la población mexicana, en las últimas décadas, debido a la magnitud de la migración irregular mexicana se evidenció las redes de migrantes, se crearon diferentes tipos de organizaciones y movimientos contra el abuso y explotación laboral, lucha por los derechos civiles. En la administración de Ronald Reagan, el eje de su campaña política se centró en la migración irregular denominándola y posicionando el término de “migrante ilegal”<sup>14</sup> instaurado como un delito bajo la legislación estadounidense.

En frontera el control migratorio se intensifica, sin embargo es superado por la fortaleza de las redes migratorias y la intensidad de migración, negocio que fue aprovechado por organizaciones de tráfico ilegal de personas, que ofertaban el “sueño americano”. Se acentúan dos modalidades de migración, la migración circular que consistía en laborar en Estados Unidos y residir en México y la segunda de la migración indocumentada. Se revelan los puntos fronterizos por los cuales los migrantes ingresan a y el gobierno estadounidense ejecuta diferentes tipos de planes y proyectos para contrarrestar la migración.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Fernando Velásquez. (2002). “Los obreros migrantes son desechables”

<sup>15</sup> Proyectos “Operación Guardián” el muro fronterizo desarrollado mediante el cual se invirtió en un cerco de una barda triple, se reforzó el patrullaje en los Estados Limítrofes acentuando la Xenofobia.



Sin embargo como concluye el Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la política migratoria estadounidense de reforzar fronteras con mayor vigilancia y construcción de muro cada vez más alto, ocasionó que los costos que requieren las bandas de tráfico de personas incrementen con eso las muertes y desapariciones en el trayecto, más deportaciones y secuestros (2015)

### **1.9.1. La Migración de México a Estados Unidos**

México al igual que el Ecuador no solo es un país emisor de migrantes, también es un país receptor y de tránsito de migrantes hacia Estados Unidos, migrantes centro y sudamericanos que anhelan mejorar su calidad de vida. Los migrantes mexicanos, al igual que migrantes latinoamericanos, en calidad de irregularidad se exponen a riesgos sociales, naturales, delincuenciales y legales que derivan en extorsión, desaparición o muerte.

De acuerdo a los datos recopilados por la CEPAL de los diferentes países refleja que existen alrededor de 30 millones de latinoamericanos y caribeños residiendo en un país diferente al de su nacimiento y según el análisis por países, México representa el país con mayor emigración en la región con unos 12 millones de sus ciudadanos viviendo en el exterior, lo que representa un 40% del total de migrantes latinoamericanos y caribeños. Se señala que la mayoría de ellos residen en los Estados Unidos. (CEPAL, 2010)

Según el periódico digital EL ECONOMISTA de México “el presidente Barack Obama emplazó hoy a los republicanos de la Cámara de Representantes a someter a voto una reforma migratoria al cuestionar su inacción legislativa” se denota un doble discurso, ya que, el mandatario prefiere mantener el estatus quo y no ponerse “la soga al cuello” sólo, sino con la aprobación y venia del Senado. (El Economista, 2014)

En Estados Unidos el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) arresta a inmigrantes en diversos espacios públicos y privados. Los inmigrantes están en peligro de deportación todo el tiempo, los lugares más frecuentes para realizar las redadas son



los lugares de trabajo, en el transporte público y en las calles. A fines de 2006, DHS comenzó a conducir redadas más agresivamente, los agentes de inmigración tienen cartas abiertas, asimismo utilizan tácticas basados con engaños para ingresar a los hogares. En la administración del Presidente Obama, EE.UU. deportó a 393,000 ciudadanos mexicanos en el año 2010. Esto representó un incremento de 13% del 2008. Cada año, estas deportaciones separan a miles de familias, comunidades, y negocios. Aquellos deportados según evidencia de estudios, en un corto, mediano o largo plazo vuelven a migrar retomando el “gran sueño americano” exponiéndose nuevamente a peligros extremos derivados de la actividad ilícita de tráfico de migrantes. Así lo detalla el reportaje publicado por Univisión Noticias que conjuntamente con una organización de Investigación identificaron que “al analizar 350.000 detenciones realizadas a migrantes irregulares en el año 2012, más de 100.000 habrían sido detenidas más de dos ocasiones y más de 21.000 tenían seis detenciones. (Investigativos & Univisión, 2013).

En el Informe Sobre la Migración en Estados Unidos realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que la “ley de castigo” estadounidense sanciona con un mínimo de dos años a las personas que son migrantes deportados reincidentes. (Humanos, 2010)

### **1.9.2. Migrantes Desaparecidos en México.**

La desaparición de personas migrantes en México dejó de ser solamente una estadística más a diferenciarse como un problema social, de acuerdo al Centro de Análisis e Investigación FUNDAR<sup>16</sup> señala que podrían ser unos 70 mil el número de personas desaparecidas en México desde el año 2006 a la fecha, sin embargo el Estado Mexicano no se mantiene una cifra oficial diferenciada sobre migrantes desaparecidos. (FUNDAR)

Una consulta realizada a un funcionario del Ministerio Público de México Miguel Fernández, aseveró que en promedio existen 100 migrantes desaparecidas por

---

<sup>16</sup> Fundación sin fines de lucro dedicada al monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.



mes, de los cuales un promedio de 63 corresponden a ciudadanos mexicanos, y los 37 corresponden a ciudadanos de Centro y Sudamérica principalmente de Honduras y Guatemala. (Entrevista telefónica, enero 2017).

Y a la vez señaló que de esos 100 casos mensuales, se identifican a las personas como fallecidas a un promedio de 30 personas, se localizan a un promedio de 28 personas y alrededor de 42 casos quedan abiertos sin resolver. (Fernández, 2017).

Ante esta situación, la Organización de Naciones Unidas (ONU) instauró un comité para analizar la desapariciones forzadas en el cual concluye con gran preocupación la información que da cuenta de que habría un alarmante índice de desaparición de migrantes, incluyendo niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada, de acuerdo a la información proporcionada por el Estado parte en relación con la investigación de las desapariciones de migrantes. (FUNDAR)

Actualmente, México mantiene una extensa base de datos de las personas desaparecidas incluidas los migrantes impulsados por la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas y anualmente presenta un informe que organiza y concentra los registros sobre personas desaparecidas o no localizadas en una base de datos electrónica,

Para dar respuesta oportuna el Estado de México, desarrolló el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada implementada en junio de 2015, en mencionado protocolo se define los procedimientos y principios de actuación homologada y obligatoria para agentes públicos. (PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA )

Entre los objetivos específicos señala:

- Establecer un procedimiento para la coordinación eficaz e inmediata entre las autoridades gen la búsqueda de la persona desaparecida, desde el momento de la recepción del reporte.



- Proteger a las víctimas directas e indirectas de la desaparición y sus derechos.
- Localizar, detener, investigar y consignar/acusar ante las autoridades jurisdiccionales, a los responsables del delito de desaparición forzada.
- Establecer criterios nacionales para las acciones de tratamiento e identificación forense, de manera que se tenga un estándar en el manejo de las muestras forenses.
- Desarrollar el registro nacional ministerial y pericial para la búsqueda de las personas desaparecidas.
- Garantizar a las víctimas los derechos de acceso a la justicia, a la verdad, a la reparación integral, y a la participación corresponsable con autoridades ministeriales, policiales y periciales.

El protocolo está desarrollado de manera detallada con el afán de recopilar la mayor cantidad de información posible, de la cual existe la participación de entidades públicas y privadas.

En el caso de ser extranjeros o discapacitados el Estado brinda ayuda y se comunica con las representaciones del país más cercanas con el fin de que el agente consular se apodere del tema y solicita apoyo internacional de ser el caso. De igual manera se insta a cooperar para comunicarse con demás familiares de ser el caso mayor información.



**1.9.2.1. Procedimiento De Atención De Casos De Personas Desaparecidas - México**

Tabla 6.- Procedimiento básico de atención de Casos de Personas Desaparecidas en México

PROCEDIMIENTO	ACTORES	HOJA DE RUTA
MECANISMO DE BÚSQUEDA INMEDIATA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS	La Red Nacional de Búsqueda conformada por: las Procuradurías Generales de Justicia y de la Procuraduría General de la República Policía Federal Policías Estatales redes sociales medios de comunicación.	<p>1. La búsqueda inicia en el momento en que se recibe la noticia de la desaparición (CUALQUIER TIPO DE COMUNICADO)</p> <p>2. Reporte se solicitará información básica de la persona desaparecida</p> <p>3. Los datos aportados por el denunciante serán ingresados al Sistema Nacional de Información Ministerial sobre Personas Desaparecidas.</p> <p>4. Se designa la competencia de investigar, de acuerdo al lugar en el que haya desaparecido la persona</p> <p>5. El Ministerio Público emitirá alertas carreteras, financieras y migratorias, así como geolocalización de vehículos y dispositivos móviles; consultará a hospitales, albergues; estaciones migratorias; centros de reclusión; cualquier centro de detención y se realizará una consulta a la Plataforma México (SEGOB) y sistematiza la información recabada.</p> <p>6. El Ministerio Público se comunicará con los familiares para informarles los sucesos, a la vez determinará si las víctimas se encuentran en situación de riesgo dentro del hogar.</p> <p>7. En caso de advertir riesgo, el Ministerio Público adoptará medidas de protección priorizando a grupos vulnerables</p>



INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN VÍCTIMAS	Ministerio Público y Familiares de la persona desaparecida	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio Público se entrevista con los familiares solicitando ampliación de información, Se completa la ficha AM (datos personales hábitos, vestimenta, entre otros)</li> <li>2. El Ministerio Público debe solicitar la información a Operadoras Telefónicas, cuentas de e-mail.</li> <li>3. Registros Vehiculares</li> <li>4. Información de aseguradoras</li> <li>5. Se identifica si es migrante y destino se indaga rutas, acompañantes</li> <li>6. se analiza estratégicamente</li> </ol>
INVESTIGACIÓN	Policía Ministerial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. inspecciona el último lugar en el que se ubicó a la víctima antes de dejar su domicilio, trabajo o comunidad</li> <li>2. Realiza entrevistas in situ de los lugares de asistencia habitual y citará de ser el caso a personas claves.</li> <li>3. Se intervienen teléfonos</li> </ol>
BUSQUEDA	Agentes Forenses	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se recaba información</li> <li>2. Se contrasta la información de cuerpos o restos humanos localizados</li> <li>3. Se contrasta descripción física y antecedentes de la persona desaparecida, huellas dactilares, rayos X, y/o perfiles genéticos de sus familiares</li> <li>4. Determinen la existencia de una identificación positiva o negativa</li> <li>5. Se emite un dictamen</li> </ol>





LOCALIZACION	Ministerio Público	1. Se traslada al lugar donde se encuentra la persona que ha sido localizada (viva o muerta) 2. Se Realizan informes de la localización 3. Valoraciones médicas 4. Notificación a Familias
--------------	-----------------------	---

Elaborado por: Manuel Alvarado.

Fuente: Protocolo de desaparición forzada

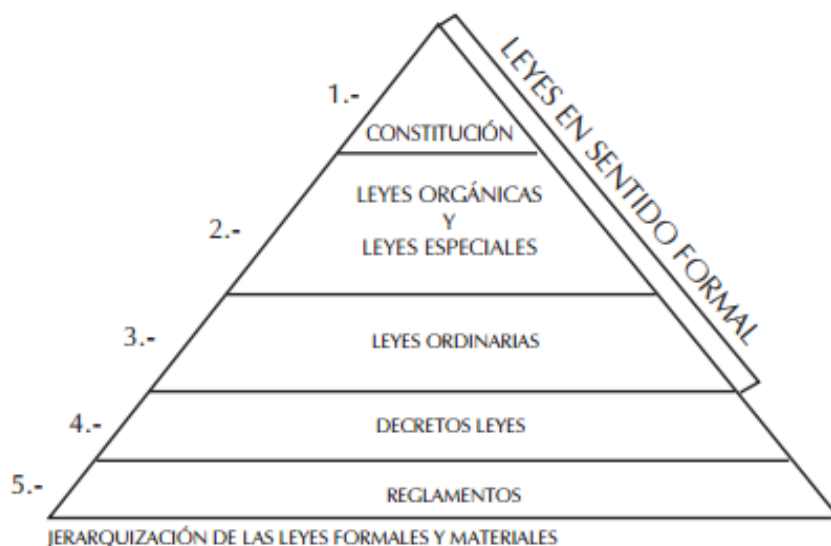
El esquema presentado denota un riguroso protocolo establecido en hoja de ruta que detalla acciones puntuales y específicas a realizarse en todos los niveles del Estado mexicano a fin de identificar una persona desaparecida en México, mismo que en la práctica obtiene resultados eficientes y eficaces, principalmente en la optimización del tiempo y recursos del gobierno.

## CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO EN EL ECUADOR

El marco jurídico se refiere al conjunto de principios y disposiciones establecidas en instrumentos nacionales e internacionales, ratificados por el Estado ecuatoriano para la interpretación de las normas jurídicas y políticas públicas, en búsqueda de soluciones a la problemática que viven las personas inmersas en una migración riesgosa. (Gasca, Piña, & Olvera, 2010).

La comprensión de principios de constitucionalidad está ligada a la jerarquización de las normas y leyes, Kelsen plantea su análisis en una pirámide, misma que denota la supremacía de la constitución y sobre la cual se desarrollan las políticas del Estado e indica que la relación entre estas puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, dependencia que representa la validez de todo orden jurídico. (Kelsen, 1982)

Gráfico 5.- Jerarquía de la Legislación en el Ecuador.



Fuente y autoría: Archivos Jurídicos UNAM



La jerarquía de la legislación en el Ecuador se fundamenta en la carta magna y bajo ella los acuerdos internacionales, mismos que son instrumentos a nivel macro que constituyen la base fundamental para desarrollar cualquier reglamentación o ley.

## **2.1. Análisis de la Constitución de la República del Ecuador en el marco de personas desaparecidas**

La Constitución de la República incluye a la movilidad humana como un eje primordial para el desarrollo de política pública. Ecuador es el primer país del mundo que reconoce el derecho de migrar (artículo cuarenta), lo que conlleva a la descriminalización de esta práctica, cambiando la concepción de “ilegal” de aquel migrante que no tiene regularidad migratoria, logrando crear condiciones de igualdad tanto para nacionales como para extranjeros. Es importante mencionar que el artículo nueve de la Constitución establece que “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos independientemente de su condición migratoria. (Constitución del Ecuador, 2008)

El Estado a través de las diferentes instancias de gobierno garantiza a todas las personas sean nacionales o extranjeras asistencia, asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos. De igual manera, el Estado precautelará los derechos de los ciudadanos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior; facilitará la reunificación familiar, protegerá a las familias transnacionales y estimulará el retorno voluntario incentivando la inversión productiva de calidad.

El artículo 392 de la Constitución versa:

[...]

“El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional”. (Constitución del Ecuador, 2008)



La Constitución de la República del Ecuador en su artículo sesenta y seis, reconoce el derecho a la integridad personal misma que incluye en el literal c) la prohibición a la tortura, la desaparición forzada, los tratos inhumanos o degradantes y penas crueles. Adicionalmente, el artículo ochenta versa que “las acciones y caducidad de las condenas por desapariciones voluntarias o forzadas serán imprescriptibles”. Es decir, que los casos no deben cerrarse hasta encontrar un responsable sobre el hecho, esto representa un avance para las familias de las personas desaparecidas, puesto que, el Estado garantiza que se dará el debido seguimiento convirtiéndose en una herramienta de lucha ante la impunidad.

Es importante señalar que la Constitución reconoce el derecho a migrar; y, en el artículo cuatrocientos dieciséis numeral sexto, se establece el principio de Ciudadanía Universal, el cual define el derecho de todos los ecuatorianos a la libre movilidad, incluyendo a todos aquellos ecuatorianos que se encuentran en países extranjeros y de igual forma de los extranjeros que ingresan al Ecuador. (Constitución del Ecuador, 2008).

Este principio es la base de los acuerdos binacionales y multilaterales en materia de protección y asistencia a personas en movilidad humana. Sin embargo, el tema tiene su complejidad, ya que no todos los países de tránsito y destino migratorio de los ecuatorianos, comparten esta visión de libre movilidad, es más en países como los Estados Unidos y México no lo entienden de esa forma y por ello sus leyes reflejan una normativa restrictiva y de criminalización de la migración y no asumen la línea del principio de libre movilidad.

Acorde al tema de desarrollo económico, la Constitución estipula en el Art. 276, numeral 2: “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.

Se habla sobre la importancia de la economía en la calidad de vida del ser humano, pero para que el Buen Vivir sea una realidad dentro de este aspecto, se tiene



que cambiar el enfoque a una economía social, en donde la acumulación del capital ya no es la función única de la economía, sino que amplía su espectro para abarcar las condiciones de vida del ser humano, logradas a través de la distribución económica socialista de sus recursos económicos en igualdad y con equidad. (Constitución del Ecuador, 2008).

Es decir la Constitución ecuatoriana ha dado un paso importante en el tema migratorio y desapariciones voluntarias o forzadas, el compromiso del Estado es garantizar la implementación de políticas públicas de acuerdo a la realidad nacional, así como crear canales adecuados para que la ciudadanía denuncie a las personas u organizaciones que incumplen los estatutos en materia de vulnerabilidad de derechos y desapariciones en situación de Movilidad Humana.

## **2.2. Los Acuerdos multilaterales en materia de localización de personas; énfasis en Los Derechos Humanos**

En el ámbito internacional, Ecuador está adscrito a varios acuerdos proteccionistas frente a la figura de migrantes, migrantes desaparecidos y amparo a sus familias. En este sentido, se hace referencia a lo siguiente:

- La Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas aprobada por la Asamblea General mediante resolución 45/158. (ONU) indica que la desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana y una violación a los derechos ineludibles como es el caso del derecho la vida, la libertad, la seguridad personal, entre otros.
- La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada adoptada en Belem, Brasil el 9 de junio de 1994, en la cual los Estados se comprometen a no practicar, ni permitir o tolerar la desaparición forzada de personas. Sancionar a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas. (OEA, 1994)



- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional adoptada el 17 de julio de 1998, mientras se asistió a la “Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, señala que la Corte Penal Internacional, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional (CRUZ ROJA INTERNACIONAL, 1998)

### **2.2.1. Los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias.**

De los instrumentos internacionales antes señalados es importante referirse en particular a la “Declaración sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias” puesto que indica que “el instrumento será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, mismo que abarca etapas previas y posteriores a la migración, es decir, desde la preparación, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.”

Ecuador a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, promovió la Resolución 2001/56, que fue adoptada en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 24 de abril de 2001. Esta Resolución promueve, entre otros aspectos, la reunificación familiar de los migrantes con sus familias; la protección de los derechos humanos de las familias de los migrantes que permanecen en los países de origen, prestando especial atención a los niños y adolescentes cuyos padres han emigrado; facilitar de manera rápida y sin restricciones la transferencia de los ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a sus países de origen; la protección de los derechos laborales de los migrantes; la adopción de medidas para impedir la violación de los derechos humanos de los migrantes en países en tránsito, puertos, aeropuertos, fronteras y puntos de control de migraciones; la lucha contra el tráfico internacional de migrantes y la protección contra la explotación e intimidación de los traficantes y las organizaciones delictivas. (ONU, <http://www.ohchr.org>, 1990)



El Ecuador ratificó su participación en enero del año 2002 en la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, adoptada en el seno de las Naciones Unidas en 1990 esto fue un paso fundamental para la protección de los ecuatorianos migrantes, ya que es aplicable durante todo el proceso de migración, esto es, desde la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el estado receptor, así como el regreso al estado de origen o al estado de residencia habitual. (ONU, 2002)

El Tratado constituye en el logro más significativo con respecto a la protección de los derechos de los migrantes ya que reafirma y establece normas para los derechos humanos básicos de los migrantes y sus familias. El texto contiene, entre otros, los siguientes aspectos: asegura la protección de los derechos humanos fundamentales de los migrantes; reconoce la posibilidad de acudir a los tribunales y cortes de justicia en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado que recibe la migración; permite la protección efectiva de los migrantes a través de los representantes diplomáticos y consulares del país de origen; admite la posibilidad de la transferencia de sus ingresos a sus países de origen; desalienta la inmigración irregular y la competencia desleal de mano de obra; prevé la prohibición de la expulsión colectiva, únicamente se podrá expulsar de manera individual, previo el análisis de cada caso y en cumplimiento de una decisión adoptada por autoridad competente conforme a la ley y prohíbe la detención o prisión arbitrarias, individual o colectiva de migrantes; prevé también normas de protección al migrante cuando sea detenido por causas legales, respetando los principios del debido proceso, reconocidos internacionalmente. Todos estos derechos fundamentales son reconocidos a los trabajadores migratorios y sus familias, se encuentren o no en situación regular. (ONU, 2002).

Mármora plantea el reto de garantizar este derecho al afirmar:

[...]

"El derecho del inmigrante a mantener sus diferencias culturales solo podrá ser posible cuando las sociedades receptoras renuncien a la ideología de la asimilación pura y simple de las comunidades extranjeras, para consentir la cohabitación de comunidades diferentes. Solo de esa manera la inmigración dejará de ser vista como un peligro para la identidad cultural para pasar a



ser concebida como una posibilidad de enriquecimiento de esa cultura” (Marmora, 2010)

Se resalta que a contrapeso de actitudes discriminatorias y xenofóbicas, existen también experiencias de apertura, acercamiento, involucramiento que genera redes de solidaridad y espacios de intercambio, aprendizajes que construyen la interculturalidad. (Mármora, 2010)

Con relación a las violaciones de derechos humanos más frecuentes particularmente en el caso de inmigrantes irregulares se manifiestan en restricciones y violaciones al derecho al trabajo, la seguridad social, la educación, la vivienda, la salud, la diversidad cultural, la reunificación familiar y la falta de acceso a la justicia, pues su condición "clandestina" amordaza la posibilidad de exigir los derechos por temor a ser expulsados. Precisamente el ser “ilegal”, "sin papeles" coloca a inmigrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad respecto de sus derechos. Es en gran medida la clandestinidad forzada que asume la que los ratifica como no-ciudadanos. (Gallardo, 2010)

Hay que señalar que la condición de irregular del inmigrante propicia condiciones de trabajo violatorias de los más elementales derechos laborales y a pesar de todos los avances que constatamos en las últimas décadas en materia de reconocimiento normativo de los derechos humanos a nivel internacional y el amplio consenso que se ha generado alrededor de su universalidad e integralidad. Helio Gallardo plantea que "los derechos humanos deben ser universales e integrales (incluyen a todos y comprometen a la economía, la política y la cultura)", existe un abismo creciente entre los compromisos que asumen los Estados en materia de derechos humanos en el ámbito internacional y sus políticas económicas, sociales y sin duda migratorias (Gallardo, 2010).

Los Estados en ejercicio de su soberanía tienen la potestad de regular el ingreso y salida de personas de su territorio, no obstante, tales regulaciones, no deberían atentar a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Art. 13 reconoce que "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado" (Declaración Universal de Derechos Humanos)





Mármora señala "Quizás el derecho a la libre movilidad sea considerado el más utópico en las actuales circunstancias en las que viven las naciones del mundo; es probable que su planteo irrite tanto a los que no dejan salir como aquellos que no dejan entrar a las personas a través de sus fronteras; pero es innegable que este "derecho perdido" es algo que resta recuperar a la humanidad, si su proceso de desarrollo incluye un respeto auténtico por las libertades individuales" (Marmora, 2010)

La tendencia restrictiva en las políticas migratorias no consigue sino fortalecer las alternativas irregulares que se enriquecen a costa del tráfico de personas, colocando en mayor vulnerabilidad a los potenciales inmigrantes que pueden sufrir formas de esclavitud, prostitución forzada, esclavitud sexual, especialmente en el caso de mujeres, niños y niñas y que adicionalmente son criminalizados por los Estados de origen, de tránsito y receptores. (Marmora, 2010).

Los derechos humanos de los migrantes es un tema complejo, ya que, mientras se mantenga la categoría de "migrante ilegal" como lo denominan principalmente en los países del norte, da lugar a que se establezca un estereotipo que lo criminaliza y por pertenecer a esa categoría ya vulnera todos sus derechos.

En fin, es una problemática que está afectando a nuestra sociedad, el primer desafío de las políticas públicas y acuerdos internacionales en materia de migración es la aplicabilidad, debido a que los Gobiernos no pueden garantizar derechos a sus compatriotas fuera de sus fronteras, entendiendo como política pública a las acciones, flujos de información y contenidos implementados por una autoridad del Estado para mejorar, prevenir o reparar una situación en un espacio determinado a un colectivo. (Lahera, 2001)



### **2.3.Código Orgánico Integral Penal (COIP) en Temas de Migrantes Desaparecidos**

Ecuador, desde la época republicana ha promulgado seis Códigos Penales desarrollados en los años 1837, 1872, 1889, 1906, 1938 y el último aprobado denominado “Código Orgánico Integral Penal” publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 180 del 10 de febrero de 2014, reformado el 26 de octubre de 2015, mismo que es producto de la necesidad de actualizar y especializar las normas para adecuarlas a cambios sociales y realidad actual del país, que en su componente estaba obsoleto.

Sobre el tema de migrantes desaparecidos, se tipifica la trata y tráfico de personas en el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador que señala:

[...]

“Artículo 213.- Tráfico ilícito de migrantes.- La persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, si se establece su conocimiento y participación en la infracción. Si el tráfico de migrantes recae sobre niñas, niños o adolescentes o personas en situación de vulnerabilidad, se sancionará con pena privativa de libertad de diez a trece años. Cuando como producto de la infracción se provoque la muerte de la víctima, se sancionará con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años. Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica será sancionada con la extinción de la misma” (COIP, 2014).

El fenómeno de la trata y tráfico de personas ha cobrado gran magnitud a nivel mundial, ya que mueve grandes economías donde operan organizaciones especializadas interponiéndose a las redes de los migrantes. Es imposible cuantificar el número de personas afectadas por el tráfico y la trata de personas. (Peralta, 2015)



La Trata de Personas especialmente de mujeres y niños tiene una dinámica bien diferenciada, la actividad ocurre mediante la captación, transporte, traslado, acogida o la recepción de personas; esto ocurre mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad; esto conlleva a los fines de explotación, incluyendo básicamente la explotación de la prostitución ajena u otra forma de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (Peralta, 2015)

De igual manera una diferenciación entre tráfico de personas e introducción clandestina de migrantes, entendiéndose a esta última como un servicio que ofrecen los intermediarios que organizan el cruce irregular de fronteras internacionales. Esta diferencia es importante para comprender la necesidad de proporcionar protección adecuada a las víctimas de tráfico o trata. La facilitación para la migración irregular se refiere a un transporte ilícito, que no contiene un elemento de coerción o engaño, al menos al inicio del proceso. Se refiere a la situación por la cual la persona que emigre consigue la entrada irregular en un país del cual no es nacional ni tiene visa o residencia permanente, mediante su participación voluntaria".

Como se puede identificar el COIP, "tipifica nuevas conductas penalmente relevantes adaptadas a las normas internacionales. Se introducen nuevos capítulos como por ejemplo, el que se refiere a los delitos contra la humanidad y las graves violaciones a los derechos humanos" (COIP, 2015), parte integral de este capítulo es la desaparición de migrantes. Finalmente Es importante mencionar que el COIP no castiga a las víctimas de trata y tráfico de personas, sin embargo el traficante es condenado hasta con cinco años de reclusión.

Estas personas dedicadas al tráfico de personas, se aprovechan de la ignorancia, de la desesperación y sobre todo de la ingenuidad de la gente, son conocidas como "coyoteros o pasadores", quienes amasan fortunas sin importarles el sufrimiento o dolor que pueden ocasionar a múltiples familias. Sin embargo, tienen una coparticipación aquellas personas que buscan sus "servicios", a sabiendas que exponen su vida en el



trayecto con un alto porcentaje de que su objetivo no se cumpla, y por el contrario terminan en la cárcel por transgredir leyes, tal como sucede en la mayoría de casos.

## **2.4. El rol de las Entidades Públicas relacionadas al proceso de búsqueda y localización de migrantes desaparecidos**

El Ecuador cuenta con tres entidades competentes en materia de seguridad migratoria que son: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior.

### **2.4.1. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en temas de localización de migrantes desaparecidos**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 29 de agosto de 2014, mediante Acuerdo Ministerial 000098 aprueba el “Estatuto por Procesos del Ministerio Relaciones Exteriores y Movilidad Humana” en el cual se crea la Dirección de Gestión Técnica de Atención y Protección a ecuatorianos en el Exterior (DAPEE). La misión de esta Dirección es “Proponer, implementar y monitorear el cumplimiento de la política y normativa para brindar asistencia y protección a la comunidad ecuatoriana en el exterior y a sus familias, para que puedan ejercer libremente sus derechos, así como velar por la reunificación familiar y Gestionar el apoyo a casos de personas migrantes privadas de libertad”.

Entre sus Atribuciones y responsabilidades se encuentra:

- Diseñar planes, programas y proyectos en materia de garantía de derechos y protección a los ecuatorianos en el exterior.
- Establecer lineamientos para la repatriación de cadáveres de Ecuatorianos migrantes.
- Coordinar la restitución de menores con las entidades nacionales e internacionales según sus competencias.
- Definir mecanismos para canalizar la ayuda humanitaria para la comunidad



ecuatoriana en el exterior y sus familias,

- Establecer la normativa para el auspicio, defensoría y acompañamiento en casos de vulneración de derechos,
- Supervisar el cumplimiento de las políticas emitidas en las oficinas consulares y coordinaciones zonales, en el ámbito de su competencia.
- Coordinar mecanismos para la atención de casos a víctimas de trata y tráfico de personas a nivel nacional e internacional, con las autoridades competentes.

Como se detalla anteriormente, en ningún punto se atribuye responsabilidades a esta dirección sobre la localización de migrantes desaparecidos lo que ha ocasionado un vacío legal, convirtiendo a la DAPEE únicamente como canal de comunicación entre Fiscalía y representaciones del Ecuador en el Exterior. Sin embargo, esta Dirección se ha encargado de dar soporte a Fiscalía y coordinar acciones de localización con las diferentes entidades gubernamentales en el exterior y en Ecuador. (MREMH, 2014)

#### **2.4.2. El rol de la Fiscalía General del Estado en temas de localización de migrantes desaparecidos**

La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial encargada de la investigación pre procesal y procesal penal. Actualmente, la Fiscalía General del Estado está conformada por el/la Fiscal General, los/las Fiscales Provinciales y los/las Agentes Fiscales. En el caso de personas desaparecidas existe una unidad especializada en la fiscalía “Unidad de Investigación de Personas Desaparecidas” mediante la cual los agentes fiscales son los responsables de dirigir la investigación del delito. (Fiscalía General del Estado, 2015).

Entre sus atribuciones están:

- Acusar a los presuntos infractores o responsables de la desaparición, trata o tráfico de migrantes ante el Juez competente e impulsar la acusación en la sustanciación de un juicio penal.
- Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas



en las etapas del proceso penal;

- Garantizar la intervención de la defensa de los imputados o procesados en las indagaciones previas e investigaciones procesales para los efectos de intervenir en las diligencias probatorias y aportar pruebas de descargo.
- Dirigir, coordinar y supervisar las funciones de intercambio de la información y pruebas sobre nacional o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así lo prevean los acuerdos y tratados internacionales.
- Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que contará con la ayuda de organismos gubernamentales y no gubernamentales con el fin de establecer, de manera técnica y científica, procedimientos estandarizados para la práctica de la pericia médico legal.
- Organizar y dirigir el sistema de protección de víctimas, testigos y otros.
- Expedir en coordinación con la Policía Nacional los manuales de procedimiento y normas técnicas para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial; participantes del proceso penal en políticas públicas sobre migraciones riesgosas y personas desaparecidas.

Por lo expuesto, la Fiscalía General del Estado constituye el pilar fundamental en el proceso de localización de migrantes desaparecidos, pues está a cargo de todo el proceso investigativo y acciones judiciales. Sin embargo, es difícil acceder a datos estadísticos en cifras de migrantes desaparecidos por el grado de sensibilidad y naturaleza de la investigación.

#### **2.4.3. El rol del Ministerio del Interior en temas de localización de migrantes desaparecidos**

Por otro lado, el Ministerio del Interior creó como parte de la Policía Nacional, la “Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros DINASED” implementada para prevenir e investigar los delitos contra la vida, desaparición de personas y extorsión y el secuestro de ciudadanos ecuatorianos y extranjeros, dentro del territorio nacional. (DINASED, 2013), es decir es la cartera de Estado encargada de realizar las primeras investigaciones, exceptuando



casos de menores de edad cuya competencia la mantiene la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes DINAPEN.

La Policía Nacional a través de la unidad especializada DINASED asume el rol de contacto inicial y directo con la familia del migrante desaparecido pues es el primer eslabón en el proceso que acoge la denuncia siendo la primera instancia de reacción que coordina con Fiscalía, Juzgados, y demás apoyos auxiliares como las dependencias “encargadas de brindar servicios de salud, registro civil, educación, trabajo, migración, albergue o refugio, asistencia y reclusión social, entre otras tanto a nivel público como privado”. (Judicatura, 2012) En la investigación sobre desaparición, extravío o pérdida de personas.

## **2.5. Políticas Públicas de Atención a Migrantes Desaparecidos Implementadas por el Gobierno Ecuatoriano**

La disyuntiva de las políticas públicas del Ecuador en materia de migración es la aplicabilidad, debido a que los Gobiernos no pueden garantizar derechos a sus compatriotas fuera de sus fronteras, entendiendo como política pública a las acciones, flujos de información y contenidos implementados por una autoridad del Estado para mejorar, prevenir o reparar una situación en un espacio determinado a un colectivo. (Lahera, 2001).

El gobierno de turno dentro del primer año de su gobierno, debe presentar ante la SENPLADES “El Plan Nacional” que contiene los lineamientos de inversión que el gobierno implementará en el periodo a su cargo. Los proyectos deben alinearse al plan de gobierno y los ejecutores son las diferentes instancias, en el caso de los migrantes corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana establecer proyectos, procedimientos aplicables para crear las condiciones óptimas para todos los migrantes.



### **2.5.1. El Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivos alineados a temas migratorios**

En Ecuador, hasta la fecha se han implementado dos planes nacionales denominados del “Buen Vivir” desarrollados en los periodos 2009 – 2013 y 2014 – 2017 bajo el mandato del ex presidente Rafael Correa Delgado.

El Plan Nacional contiene tres objetivos que están directamente relacionados al tema migratorio. El primer objetivo es “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” que pretende crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante y proteger a los trabajadores en movilidad. (SENPLADES, 2014)

Las metas impuestas por el Gobierno Nacional fueron:

- Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital.
- Desarrollar planes de retorno y brindar asistencia a los migrantes para desarrollar emprendimientos.
- El segundo objetivo alineado al entorno migratorio corresponde a “Mejorar la Calidad de Vida de la Población”, es decir, que las entidades a cargo de la protección de migrantes incrementen la calidad y cobertura de la provisión de servicios y productos consulares y migratorios, así como de asistencia a personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional e internacional, como mecanismo para el ejercicio de derechos de las personas en situación de movilidad humana.
- El tercer objetivo alineado a la migración es “Garantizar el trabajo estable, justo y digno” en el cual versa que el Estado debe crear las condiciones óptimas laborales y generar espacios productivos y económicos para la inserción de los migrantes retornados, al igual que, proteger a los trabajadores en movilidad. (SENPLADES)





Los tres macro objetivos del plan nacional constituyen la base para el desarrollo de diferentes programas y proyectos de carácter migratorio en territorio y las entidades encargados de su implementación son: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior.

### **2.5.2. Políticas Públicas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**

La complejidad de la migración riesgosa en el contexto ecuatoriano ha conllevado que durante los años 2015 y 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores centre esfuerzos en implementar políticas públicas encaminadas a reducir la migración riesgosa entre las que se menciona:

La simplificación de requisitos para emisión de documentos de viaje, instando a la población a migrar de manera regular mediante charlas, videos y material comunicacional sobre los peligros de la migración irregular.

Con respecto a la emisión de documentos de viaje para menores de edad se endurecieron los requisitos, por tratarse de un grupo de atención prioritaria, siendo indispensable la autorización física de emisión de pasaporte expresa de ambos padres o representantes legales evitando así que los menores sean víctimas de trata o tráfico de personas.

Por otro lado, se suscribieron acuerdos de asesoría legal gratuita para migrantes y sus familias con respecto a las deportaciones, repatriaciones y personas privadas de la libertad. Adicionalmente, se brindó asesoría psicológica a las familias de migrantes desaparecidos o fallecidos en el exterior, mediante sesiones programadas dando seguimiento en el proceso de duelo por la muerte o desaparición de un familiar. En este proyecto se involucró a 83 familias con las cuales se realizaron un promedio de ocho sesiones con un psicólogo, visitas domiciliarias a las familias de los migrantes desaparecidos ayudándoles a llevar el proceso de duelo de pérdida de un familiar migrante. Es importante señalar que estos esfuerzos si bien es cierto han logrado mitigar



de cierta manera la migración irregular, no han podido frenar la migración riesgosa hacia Estados Unidos. (MREMH, 2017)

Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desarrollado desde el año 2015 una campaña integral “contra la migración riesgosa” entre las nueve Coordinaciones Zonales en Ecuador y quince Consulados ubicados en diferentes ciudades de España, Estados Unidos y México. El principal objetivo era concientizar a la sociedad sobre los peligros que se exponen al realizar estas travesías, especialmente el estado de vulnerabilidad a la que exponían a los menores de edad.

Esta campaña agresiva se desplegó a través de diferentes medios de comunicación y redes sociales, charlas en escuelas y colegios, además dentro de la institución se fortaleció el talento humano en la unidad de atención ciudadana, asimismo se dictaron talleres de emprendimiento productivo a migrantes retornados y se brindaron atenciones psicológicas personalizadas a ciudadanos que se encontraban en algún tipo de vulneración. El Ministerio de Relaciones Exteriores invirtió 131.806,00 dólares en la campaña a nivel nacional e internacional, la Coordinación Zonal 6 invirtió un monto de USD. 35.000,00 dólares para implementar estas estrategias en el Austro, entre las cuales incluía una campaña comunicacional por radio, televisión, redes sociales y talleres en comunidades con alto índice de migración.

#### **2.5.2.1. Proyecto Contra la Migración Riesgosa**

La exposición a riesgos por la migración irregular desde el Ecuador no corresponde únicamente a riesgos naturales, sino también a riesgos sociales que los migrantes deben enfrentar pues la ruta recorrida esta usualmente bajo el control de cárteles de droga, bandas criminales organizadas, en donde los atropellos a los derechos humanos es un tópico común entre países centroamericanos y México.

De acuerdo a una investigación realizada con la ayuda de las familias de migrantes en situación de vulnerabilidad, según casos denunciados al Ministerio de Relaciones Exteriores, se han identificado rutas comunes de migración riesgosa por



parte de mencionada institución.

### **2.5.2.2. Rutas Identificadas**

Las rutas identificadas abarcan todo tipo de transporte para despistar a las autoridades de los países de origen, tránsito y destino. Basados en los relatos de las familias de personas migrantes se han determinado varias rutas que utilizan los “coyoteros”, mismas que se detallan a continuación:

#### **2.5.2.2.1. Ruta I (Color Rojo)**

En el año 2014 se logró detener una banda de tráfico de personas gracias a la intervención de la guardia costera y a la ejecución del “Sistema de Rastreo”, desarrollado por la Dirección General de la Marina Mercante y consistió en implementar tecnología en todos los transportes marítimos y fluviales mayores a diez toneladas mediante un chip con rastreo GPS. La ruta empleada por la banda de tráfico de personas es la denominada ruta “color rojo” que empieza desde el Puerto de Manta y finaliza en Veracruz - México:

- Salida desde Puerto de Manta – Ecuador
- Cambio de transporte en Colombia que recorría: Tumaco, Bahía Solano, Jurado, Antioquia.
- Cambio de Transporte en Puerto Valdivia localizado en Panamá para salir desde el atlántico por Honduras – Puerto Castilla
- Puerto Veracruz en México y Frontera EEUU. En Veracruz, los extranjeros se unen a las rutas de migrantes mexicanos señala Martínez en el libro "Los inmigrantes que no importan", publicado en inglés como "La Bestia" que indica que el recorrido que hacen los migrantes que viajan montados como polizones es a través de un tren de carga que atraviesa México de sur a norte. En este recorrido sufren secuestros hasta extorsiones de mafias que les exigen dinero para continuar en la ruta o de lo contrario son arrojados al vacío mientras el tren está en marcha, una práctica que deja 200 personas mutiladas al año, según cifras del Instituto Mexicano de Migración



(INM). (BBC)<sup>17</sup>. Esta ruta fue identificada mediante la denuncia de una familia migrante que tuvo una primera migración irregular exitosa hacia Estados Unidos, sin embargo luego de que los padres denunciaran el ataque de su hijo en una fiesta ante el estado de New York fueron deportados permaneciendo su hijo en una casa albergue en Estados Unidos. Ante esto, la madre decidió aventurarse a una nueva migración riesgosa emprendiendo la ruta desconociéndose su paradero a la actualidad, este caso se mantiene en seguimiento con el apoyo del Viceministerio de Movilidad Humana. En esta situación, al igual que otras, los derechos de tres personas fueron vulnerados y una familia desintegrada, las leyes migratorias de Estados Unidos no analizaron el factor humano. En un comunicado oficial el estado de New York indicó que está cumpliendo el debido proceso de acuerdo a las leyes de su país. (MREMH, 2017).

#### 2.5.2.2.2. Ruta II (Color Verde)

La segunda ruta identificada que inicia por Colombia es:

- Tulcán – Ecuador
- Puente de Rumichaca - Ipiales
- Pasto hacia el aeropuerto de Medellín (menos controles) o Bogotá para tomar un vuelo con dirección hasta Panamá Nicaragua u Honduras – concluyendo en México. En el trayecto realizado por Bogotá, según los casos identificados, los migrantes usan documentación falsa. Es importante indicar que mediante el trabajo conjunto entre Migración Colombia<sup>18</sup> y Ministerio de Relaciones Exteriores se ha logrado identificar a la fecha a 18 personas con documentos adulterados y falsos quienes usaban la ruta verde.

De acuerdo a documentos que mantiene en gestión el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se ha trabajado con la policía Nacional identificando portales web que ofertan la emisión de documentos de viaje y de identidad falsos, en estas páginas se insta a la compra de un pasaporte falso, mostrando la calidad de un

---

17 [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150422\\_rutas\\_inmigracion\\_latinoamerica\\_ep](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150422_rutas_inmigracion_latinoamerica_ep)

18 Migración Colombia, entidad Gubernamental encargada del control migratorio y extranjería en Colombia, tomado de : <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/>



libretín, ciertos medios de prensa utilizan este tipo de noticias para desmerecer a los migrantes y culpar a las políticas ecuatorianas como lo señala (CARACOL, 2016).

Las rutas –casi todas- parten del sur del país porque los migrantes provienen desde Ecuador,.../ Algunos corren con suerte y ‘coronan’. Otros son deportados y robados. Los ‘Coyotes’ -en muchos casos- les dan mal trato, los someten a humillaciones y en algunas ocasiones les roban sus documentos y los chantajea. Incluso, les piden que aprovechen el viaje y les lleven armas o droga. A cambio les rebajan el precio del trayecto. (CARACOL, 2016)

Ahora revisaremos un caso de un migrante desaparecido que utilizó la ruta verde, para lo cual, crearemos nombres ficticios para proteger su identidad. El primer caso de abuso de derechos hacia un menor de edad, a quien nombraremos Francisco de 13 años de edad y que el año anterior intentaba viajar a Estados Unidos de forma irregular, según lo descrito por el menor deseaba reencontrarse con sus padres que no veía desde que tenía 5 años. En el relato de su abuelita quien se acercó a la Coordinación Zonal 6 en busca de ayuda, ella señaló que hacía únicamente lo que sus padres le dijeron que haga por vía telefónica.

La ruta se realizó vía terrestre hacia Palmira en Colombia, desde la ciudad de Cuenca (Azuay-Ecuador) hasta la ciudad de Tulcán (frontera norte del Ecuador) son 14 horas de viaje, cruzar el puente de Rumichaca a Ipiales (Nariño- frontera sur de Colombia) media hora y desde el terminal de Ipiales hasta la ciudad de Palmira es un recorrido de 11 horas de Viaje para tomar un vuelo a tempranas horas de la mañana desde el aeropuerto internacional hacia Nicaragua, Honduras, Guatemala, México-Tamaulipas y EEUU, lamentablemente no logró llegar a su destino. Gracias al trabajo de Fiscalía de Colombia que logró detectar el cuerpo y comunicarse con la familia del menor mediante el Consulado del Ecuador en Bogotá y la Dirección de Atención y Protección de Ecuatorianos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores se pudo repatriar el cadáver.



#### 2.5.2.2.3. Ruta III. (Color Amarillo)

Es muy parecida a la anterior sino que en vez de partir por el puente Rumichaca lo hacen desde Huaquillas hacia Lima luego parten a un país centroamericano culminando en México. Sin embargo, la cantidad de personas retenidas por intentar utilizar documento falso o adulterado es reducida. Una alternativa es acceder a un crucero para las Bahamas y culminar en Miami, así lo señala el diario El País de Perú (2016)

#### 2.5.2.2.4. Ruta IV (Color Azul)

Según la señora María Morocho del cantón San Juan del Sigüig, la ruta más segura “es la que va por Guatemala y El Salvador, ahí hay menos controles, nadie te dice nada ni te pregunta nada, de ahí uno coge camino para Oaxaca - Monterrey - San Antonio en México porque es más peligroso por el río grande” (MREMH).

En el Ministerio de Relaciones Exteriores reposa un informe sobre el caso de una persona desaparecida al seguir esta ruta; se señala que la familia fue víctima de extorción desde el año 2011, pues solicitaban dinero a cambio de información de su familiar, sin embargo al no poseer dinero, no se supo nada más del extorsionador y de la víctima. El caso se mantiene en gestión ya que hasta la fecha no se han encontrado rastros del paradero del mencionado ciudadano. La Cancillería mantiene acercamientos con los diferentes consulados en EEUU y México en donde en uno de los reportes indica que:

Se solicitó información al Instituto Nacional de Migración de México, sin que se haya registrado al referido connacional como detenido en ninguna de las estaciones migratorias en territorio mexicano.

[...]

Con la muy escasa información, no se puede determinar si efectivamente el ciudadano desapareció en territorio mexicano. De conformidad con lo que usted señala en la nota de la referencia, más bien podría tratarse de una extorsión, que estoy segura usted habrá sabido orientar debidamente a los familiares del referido compatriota, para



que no sean objeto de estafa. Este Consulado General en varias oportunidades ha informado sobre este tipo de delitos, cuyas víctimas en su gran mayoría son los familiares de los migrantes, a fin de que se prevenga a quienes han sido sorprendidos con llamadas telefónicas de desconocidos solicitando dinero para cubrir las cuotas del "rescate" o del "pase de la frontera".<sup>19</sup>

Al no recibir ninguna información adicional, tampoco por parte de los familiares la ficha enviada a PROVICTIMA<sup>20</sup> no cuenta con elementos suficientes como para que dicha institución haga la búsqueda que corresponde. (MEXICO, 2011). El problema se suscita, ya que, desde el año 2011 hasta la actualidad la familia no ha recibido ninguna llamada sea por extorción o por parte del ciudadano para reportarse con vida, según funcionarios de la unidad de vulnerables del MREMH, la familia se acerca a las oficinas al menos dos veces al mes para conocer alguna noticia, y revisan conjuntamente con los funcionarios la lista de compatriotas repatriados, detenidos, o en restos mortales.

En el programa televisivo “Visión 360” se dio a conocer el día domingo 20 de abril de 2016 una investigación realizada en pueblos de la provincia del Cañar donde una escuela cuenta con el índice de migración de niños más alto del Austro. Al momento de ingresar a un aula el equipo periodístico realizó la pregunta ¿quién va a viajar a Estados Unidos? Cuarenta y cinco de tres niños estaban dispuestos a movilizarse de cualquier forma a ese país, y con toda la inocencia manifestaron que el principal motivo es el reencuentro con sus padres.

La mayor violación de derechos humanos es la criminalización de la migración, está comprobado que la mayoría de los inmigrantes detenidos no tienen antecedentes penales, únicamente se los juzga bajo figura de ser “ilegal” por no haber registrado su entrada al país.

---

<sup>19</sup> Nota verbal recibida en la Coordinación Zonal 6 del MREMH por parte del Nacional de Migración de México

<sup>20</sup> Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos creada el 6 de septiembre del 2011, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal



Muchos inmigrantes ecuatorianos desean regresar de cualquier forma posible a las ciudades que fueron obligadas a abandonar, es muy difícil debido a las leyes sobre inmigrantes vigentes en los diferentes Estados de Estados Unidos. Luego de ser deportado, es muy difícil regresar y si lo hace puede enfrentar persecución criminal y encarcelamiento.

Según indagaciones que se manejan en la oficina del MREMH como resultado de este aumento de detenciones y deportaciones, el sector más beneficiado es la industria privada de prisiones y carceleros del condado, quienes están obteniendo enormes beneficios mientras los inmigrantes sufren condiciones precarias de pobreza y abusos en los centros de detención en todo el país.

Cabe señalar que los países Centroamericanos de Guatemala, Honduras y Panamá conjuntamente con México firmaron acuerdos de Cooperación que facilitan el transporte, deportación a sus países de origen y reclusión en centros de albergues.

Los centros de albergues o estaciones migratorias para migrantes, son centros de acogida en los que tienen que recluirse hasta que sus papeleos de deportación sean finiquitados, a diferencia de una cárcel, los guardias no llevan armas.

Según lo detalla Blanchard en su publicación "Estudios Fronterizos, Nueva Época señala que de acuerdo a un estudio, *"más de 40% de los migrantes centroamericanos deportados no se resigna a quedarse en sus países de origen, y planea volver a cruzar la frontera"*. (Blanchard, Hamilton, Rodríguez y Yoshioka, 2011, p. 75; Wainer, 2012, p. 13).

Rutas:

Ruta I (Color Rojo) vía marítima

Ruta II (Color Verde) por Colombia

Ruta III. (Color Amarillo) por Perú

Ruta IV. (Color Azul) por El Salvador



Gráfico 6.- Rutas de Migración Riesgosa Identificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.



Elaborado por Manuel Alvarado

Fuente MREMH

### 2.5.3. Políticas públicas del Ministerio del Interior en referencia a búsqueda de migrantes desaparecidos

El Ministerio del Interior apegándose a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir desarrolló el proyecto denominado 1800 delito, que consiste en:

Implementar una central telefónica gratuita, que cuenta con 23 agentes policiales mediante la cual el usuario denuncia cualquier tipo de delito entre los que se incluye la denuncia de personas desaparecidas. (Ministerio del Interior, 2016)

Entre los resultados obtenidos en el proyecto se demuestra que en el año 2014 se recibieron 16.068 llamadas, mientras que en el año 2015 y 2016 se receptaron 18.479 y 21.250 según informe realizado por el Ministerio de Interior. En el caso de las personas denunciadas, si se lograba capturar al sujeto denunciado y si se encontraba en la lista de los más buscados, esta persona obtenía una recompensa monetaria.

El procedimiento 1-800 Delito es el siguiente:

Gráfico 7.- Procedimiento de proyecto 1800 delito.



Fuente: Ministerio del Interior

Tomado de portal web <http://www.ministeriointerior.gob.ec/1800-delitos/>



Este programa obtuvo grandes resultados, se logró capturar a ocho de los diez más buscados a nivel nacional, en el tema de desaparecidos se logró articular y enjuiciar a ocho bandas de tráfico de personas.

#### **2.5.4. Políticas Públicas de la Fiscalía General del Estado en referencia a búsqueda de migrantes desaparecidos**

La Fiscalía General del Estado no mantiene programas o proyectos con los migrantes, sin embargo ha trabajado realizando casas Abiertas para instar a las personas a realizar denuncias sobre la temática. En estas casas abiertas se realizaba simulacros y se socializaba a la ciudadanía los procedimientos establecidos en el “Protocolo de Actuación Integral para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas”, protocolo desarrollado articuladamente con el Ministerio del Interior.

##### ***2.5.4.1. Protocolo de Actuación Integral para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas***

La Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior cuenta con un protocolo de actuación integral para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas, aprobada por el Consejo Nacional de la Judicatura mediante Resolución 160-2012, expidió el 8 de noviembre de 2012.

El “Protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas” (2012) en adelante “Protocolo”, emitido por la Fiscalía General del Estado, dentro del cual se ordena a la policía nacional el acompañamiento de la investigación de los casos, sin embargo, no se ha obtenido resultados en el proceso de desaparecidos en el Ecuador, este protocolo empezó a aplicarse a partir de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial Nro. 490 de 13 de julio del 2011.



Respecto a la labor del Consejo de la Judicatura a través de la Fiscalía de Desaparecidos en la ciudad de Cuenca a cargo del Coronel Esteban Ojeda, manifestó en una entrevista que: “Al momento de conocer casos de personas desaparecidas en el exterior (principalmente en las fronteras de México con Estados Unidos) o recibir la denuncia formal, inicia un proceso de gestión a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; para investigar en los distintos consulados, embajadas, departamentos fiscales de México o Estados Unidos, INTERPOL o algún ente gubernamental internacional que pueda dar información del paradero de la persona desaparecida y su condición; se procede a investigar para determinar las causas y motivos por la cuales se encuentra en esa condición, la mayoría de los casos son víctimas de violencia causado por las redes de narcotráfico, trata de blancas, personas que se pierden en el desierto o son abandonadas por los “coyotes”. En cualquiera de los casos la investigación debe concluir con la emisión de los causales y responsables del ecuatoriano desaparecido en el exterior de acuerdo al decreto Cero Impunidad que establece que ningún caso se debe cerrar hasta encontrar las causales de su desaparición”. (Ojeda, 2017)

El Protocolo señala varios elementos a ser considerados y tomados en cuenta para el apoyo y creación de una unidad especializada en la fiscalía para el caso de las personas desaparecidas, de esta manera el protocolo sería una base para la investigación.

En lo principal el protocolo plantea lo siguiente:

“Art. 1.- El presente Protocolo tiene por objeto establecer los procesos que deberán observar la Policía Nacional a través de sus unidades especiales, como primera instancia de reacción, Fiscalía, Juzgados, y demás apoyos auxiliares, en el ámbito de su competencia, para la atención inmediata de búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas en el país, a fin de proteger su vida, integridad y libertad personal”. (Judicatura, 2012)

El protocolo sienta las bases para el procedimiento de búsqueda en casos de personas desaparecidas, a través del auxilio de las instancias oficiales estatales en



conjunto, a través de la organización de funciones, para que no haya doubles trabajos, e interrupciones entre los investigadores, es así que el “Art. 3. Se entenderá por: Obligación de debida diligencia.- Al iniciar una investigación por desapariciones de personas, la Policía Nacional a través de sus unidades especiales, Fiscalía, Juzgados y demás apoyos auxiliares deberán tener presente que la investigación es una obligación de medio, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, y, que su obligación de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad”. (Judicatura, 2012)

En el Art. 5.- se establece que “La búsqueda, investigación y localización de las personas extraviadas, perdidas, desaparecidas, tienen por objeto que las autoridades competentes que conozcan de los hechos, inicien de oficio y sin dilación, las acciones señaladas de manera seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientados a la obtención de la verdad, localización de la persona y de ser el caso al comprobarse un delito, a la persecución, captura, y enjuiciamiento de quienes hayan ocasionado este hecho”.

El Protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas (Consejo de la Judicatura, 2012:3) establece la siguiente diferenciación en lo que respecta desaparición de personas:

*“Persona extraviada:* es aquella persona que sale de su domicilio o de algún otro lugar y no puede regresar al mismo por alguna causa ajena a su voluntad;” (Justicia, 2012)

*“Persona perdida:* se aplica a los casos de niñez y adolescencia de acuerdo a lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia en el que se considera pérdida de niños, niñas o adolescentes, a su ausencia voluntaria o involuntaria del hogar, establecimiento educativo u otro lugar en que se supone deben permanecer, sin el conocimiento de sus progenitores o responsables de su cuidado.” (Justicia, 2012)



*“Persona desaparecida:* toda persona que se encuentre en paradero desconocido para sus familiares. Sobre este último concepto vale hacer una aclaración, cuando se habla de desaparición se abarca dos grandes categorías generales que son: la desaparición voluntaria y la desaparición involuntaria.” (Justicia, 2012)

En el protocolo, la Policía Nacional es la primera instancia de reacción, además de la Fiscalía, juzgados y tribunales en el ámbito de su competencia. El protocolo establece tres etapas:

- La recepción de denuncia y recopilación de información relevante, de responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional.
- Alerta y coordinación con instituciones públicas y privadas; Policía Nacional
- Indagación a partir del delito; Policía Nacional.
- Proceso Judicial y Sentencia Fiscalía

La investigación en la búsqueda de personas desaparecidas se trabaja sobre la base de una denominada ruta crítica, en la cual, en las primeras 48 horas se practican diligencias preliminares como:

- Verificación en el sistema ECU 911: cintas de videos, coordenadas de llamadas telefónicas, búsqueda en el sector donde fue vista la víctima por última vez, reportes locales de la persona desaparecida a través de los órganos correspondientes, entorno social, perfil victimo lógico, etc., (de esto se espera un resultado que puede ser la localización de la persona en dos circunstancias: con vida o sin vida.)

- En el caso de que no sea localizada la persona, se inicia una investigación continua, es decir, culminadas las 48 horas de ruta crítica, el o la Fiscal a cargo de la investigación de personas desaparecidas continuará con la investigación realizando más diligencias como: versiones, reconocimiento del lugar, difusión de la información, explotación de fuentes de información (medios tecnológicos: solicitud de información compañías telefónicas, análisis de llamadas, búsqueda en redes sociales, direcciones electrónicas etc.), elementos videográficos (cámaras de seguridad públicas, privadas),



bancarios, análisis de información de sistemas de rastreos, pericias forenses, cotejos fisionómicos etc.

Tabla 7.-Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización De Personas Desaparecidas, Pérdidas o Extraviadas

PROCEDIMIENTO	ACTORES	HOJA DE RUTA
PROCEDIMIENTO DE REACCIÓN Y VERIFICACIÓN	Policía Nacional.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es el primero en accionar, pues es el encargado de realizar las entrevistas a los familiares y solicitar información de acuerdo al protocolo de toma de denuncias</li> <li>2. Se informa a la DINASED</li> <li>3. Se designa a un grupo de reacción y verificación</li> </ol>
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS	Policía Nacional.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se entrevista con los familiares y se solicita ampliación de información,</li> <li>2. Se solicita la información a Entidades Privadas y públicas de acuerdo al caso</li> <li>3. Existe una coordinación con el ECU 911</li> </ol>
INDAGACIÓN	Policía Nacional Fiscalía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se recaba la información</li> <li>2. El agente fiscal y la policía inspeccionan los últimos lugares en el que se ubicó a la víctima antes de dejar su domicilio, trabajo o comunidad, se realiza entrevistas a personas relacionadas con el desaparecido y en lugares de asistencia habitual.</li> </ol>
BUSQUEDA	Fiscalía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se contrasta descripción física y antecedentes de la persona desaparecida, huellas dactilares, rayos X, y/o perfiles genéticos de sus familiares</li> <li>2. Se emite un informe</li> <li>3. En el caso de no localizarles se queda abierto el caso indefinidamente</li> </ol>





LOCALIZACION	Fiscalía Juzgado	1.	Se Realizan informes de la localización
		2.	Se solicita valoraciones médicas
		3.	Notificación a Familias
		4.	Se emite un dictamen

Fuente: Función Judicial

Elaborado por: Manuel Alvarado

### **2.5.5. Análisis del protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas**

El problema radica en la operatividad de acuerdo a la redacción del protocolo, pues luego de un seguimiento se concluyó que en realidad existen falencias en los operadores de justicia, pues si bien el protocolo señala de forma clara el procedimiento, parecería que palpar esto en la realidad resulta más complejo de lo que la ley dispone. Otro aspecto importante que no contiene el protocolo es que no inserta en ningún punto la protección efectiva, integral y personal de familiares de migrantes desaparecidos luego de ser encontrados.

El documento no establece tiempo de duración de las actividades, lo que ocasiona que al tener varios casos abiertos se extienda la investigación, quedando inconclusos o perdiéndose información, siendo afectadas las familias de las personas desaparecidas que tienen la concepción de que “no se hace nada para encontrarla”.

Al no existir un registro centralizado de los casos de personas desaparecidas muchas veces quedan inconclusos y se archivan, asimismo al no existir una claridad de las competencias y de entidad rectora se duplican esfuerzos.

Se revisó solicitudes archivadas y respuestas entre entidades del Estado mediante oficios y la respuesta común es:

[...]

En apego a la Constitución del Ecuador que señala en su artículo 66, numerales 11 y 19 de la Constitución de la República versa sobre El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como





su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley”.

Así también, los artículos 1 y 6 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece proteger la información confidencial y reservada. El artículo 21 de la Ley Nacional de Estadística señala que "(...) los datos individuales son de carácter reservado; no podrán darse a conocer informaciones individuales de ninguna especie; solo se darán a conocer los resúmenes numéricos, las concentraciones globales, las totalizaciones y, en general, los datos impersonales."

En este sentido, las diferentes entidades públicas ecuatorianas, duplican el trabajo investigativo ya que las bases de datos no deben ser compartidas, traducándose en pérdida de tiempo e ineficiencia, y como resultado una descoordinación total y muchas veces abandono de los procesos.



### CAPÍTULO III

## PROPUESTA DE PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS

### 3.1. Análisis de Información Obtenida en la Investigación

Para analizar las políticas públicas ecuatorianas vigentes en relación a “Migrantes Ecuatorianos Desaparecidos” y elaborar una propuesta de acciones articuladas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio del Interior y Fiscalía del Ecuador es importante identificar el perfil del migrante ecuatoriano que ha desaparecido en situación de movilidad humana. Para ello se recopiló información estadística de Fiscalía General del Estado misma que fue tabulada de acuerdo a la provincia de residencia del migrante y segmentada por rangos de edad:

- Niños: el rango corresponde de 0 a 11 años
- Adolescentes: se refiere a edades entre los 12 a 17 años
- Adulto: desde los 18 a los 65 años

Tabla 8: Casos de Migrantes Desaparecidos por Provincia, Género y Rango de Edad

PROVINCIA	ADOLESCENTES		ADULTOS		NIÑOS		TOTAL GENERAL
	F	M	F	M	F	M	
AZUAY	4	7	12	74	3	4	104
CAÑAR	4	8	68	117	2	5	204
CHIMBORAZO	2	3	6	7			18
COTOPAXI				3			3
EL ORO			1	1			2
GUAYAS			3	4			7
LOJA		1	1	4			6
M. SANTIAGO				1			1
PICHINCHA				2			2
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>91</b>	<b>213</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>347</b>

Elaborado por: Manuel Alvarado

Fuente: Fiscalía General del Estado



En la tabla presentada, se observa que existe un total de 347 casos de migrantes desaparecidos en el país de acuerdo a la unidad de desaparecidos de Fiscalía, y existe un amplio margen diferencial de personas adultas de sexo masculino desaparecidas, con un total de 213 casos reportados.

En relación a la información de la tabla 8 sobre los casos de migrantes Desaparecidos por provincia, género y rango de edad, denota que el 58,78 % de Migrantes desaparecidos corresponden a la provincia de Cañar, seguido por la provincia del Azuay y Chimborazo. Respecto al rango de edades, las personas adultas que se encuentran en edades de mayor productividad son las que han desaparecido en el trayecto migratorio, cabe señalar que de todos los casos denunciados el destino final era Estados Unidos. Adicionalmente, se presume que todos los migrantes desaparecidos han sufrido algún grado de violencia en los países centroamericanos y en México. Los datos presentados concuerdan con el perfil de migrantes referido en el estudio realizado por la Organización Internacional de las Migraciones, mismo que concluye que los migrantes realizan una migración riesgosa en busca de mejorar su calidad de vida.

Para el análisis cuantitativo de la investigación, se realizó una encuesta a funcionarios públicos inmersos en el tema de migrantes desaparecidos, para esto se elaboró una encuesta en línea socializada al Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía y Ministerio del Interior mediante el link:

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdxinWBIW6wPA8AFCgjK8I4cVPBrYMT\\_qeZc9r9w1nEnKe9Q/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdxinWBIW6wPA8AFCgjK8I4cVPBrYMT_qeZc9r9w1nEnKe9Q/viewform?usp=sf_link)

La encuesta publicada en línea fue diseñada para abarcar la mayor cantidad de funcionarios inmersos en todo el proceso de investigación, búsqueda y localización de migrantes desaparecidos cuyo objetivo fue conocer la percepción de los funcionarios públicos ante los procedimientos de atención en casos de migrantes desaparecidos en movilidad humana, es decir, se remitió a los perfiles laborales relacionados directamente en el tema. Asimismo, esta encuesta permitió que las respuestas sean anónimas brindando un criterio de confidencialidad a los encuestados a fin de que sus comentarios sean lo más cercano a la realidad.



Se logró receptar 15 encuestas realizadas a agentes fiscales, agentes de policía nacional y personal de atención al usuario que labora en el Ministerio de Relaciones Exteriores de las provincias de Azuay y Cañar.

Se realizaron entrevistas, tanto vía telefónica como de manera presencial. Las más relevantes consistieron en entrevistar a un funcionario del Ministerio Público de México encargado de manejar los datos de personas desaparecidas en su país y contacto del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. La segunda entrevista se realizó al fiscal de desaparecidos de la Fiscalía General del Estado de la ciudad de Cuenca y la tercera entrevista se realizó a la Directora de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores en la ciudad de Azogues, ambos funcionarios facilitaron información sobre los procedimientos aplicados por sus instituciones para búsqueda de personas desaparecidas. Cabe indicar que por la naturaleza de la información proporcionada no consideraron pertinente realizar la grabación de sus comentarios.

Los resultados de la tabulación del análisis de percepciones de funcionarios públicos sobre las políticas públicas en materia de apoyo en la localización de personas fueron los siguientes:

#### ***3.1.2.1. Opinión de las políticas públicas relacionadas a personas desaparecidas en proceso de movilidad humana si están de acuerdo a la realidad del País***

Del total de los funcionarios públicos encuestados se identificó que el 86,7 % cree que las políticas actuales, no están de acuerdo a la realidad de los casos de personas desaparecidas en el país y no están de acuerdo a las necesidades de los migrantes. La totalidad del personal encuestado indica que no está de acuerdo con la aplicabilidad de las políticas públicas pues denota que es ajena a la realidad de los migrantes desaparecidos, debido a que el procedimiento para todos los casos de desaparecidos es estándar y no se ajusta a las necesidades de la investigación.

De acuerdo a la entrevista realizada al fiscal de desaparecidos indicó que la



comunicación y la articulación interinstitucional con Cancillería es “lento y tedioso”, demasiada burocracia para comunicarse con los consulados, motivo por el cual, el fiscal personalmente mantiene comunicación directa con varias entidades nacionales e internacionales como Ministerio Público de México y Fiscalía de Honduras. Adicionalmente, señaló “existen tres pedidos formales de información sobre un caso de una persona desaparecida, sin embargo, no he tenido respuesta al tema”. Cuando existe una persona desaparecida el tiempo es importante, por lo que, no se puede esperar por una respuesta si el caso es urgente, las primeras cuarenta y ocho horas son indispensables para el proceso de localización. La entrega de información por parte de los consulados debería ser inmediata, por ello es necesario cambiar los procedimientos para que la información esté acorde a los requerimientos.

### ***3.1.2.2. Procedimientos de coordinación interinstitucional para localización de personas desaparecidas en procesos de movilidad humana***

Actualmente, las atenciones de casos en las instituciones públicas se dan de forma desarticulada, basada en la experiencia de determinados funcionarios, más no existe un adecuado seguimiento.

Un problema eminente que se refleja es el manejo de información, no existe una base de datos unificada que permita identificar el número de casos, tipos, acciones emprendidas, personas localizadas, etc.

Cada Dirección e institución siguen un procedimiento interno aislado, que por lo general inicia con la recopilación de información básica, socialización de la información a los Consulados, Búsqueda con Oficinas de Seguridad de los Estados Involucrados, solicitan informes a consulados relacionados al caso e informar a fiscalía culminando con un seguimiento en una base de datos interna hasta el cierre.

No existe claridad en el rol de los consulados del Ecuador en los países de tránsito y destino, a más de ser un canal de comunicación, estos deben convertirse en actores activos que interactúen de forma permanente, eficiente y oportuna con las



autoridades locales para la localización de personas. Los consulados del Ecuador en el Exterior, se ven obligados a dejar sus gestiones internas para realizar las visitas a centros médicos especialmente en búsqueda y localización de personas.

### ***3.1.2.3. Coordinación con las Embajadas y Consulados del Ecuador en el Exterior***

El “Reglamento de Oficinas Consulares” publicado en el registro oficial 457 de 15 de marzo de 1965, versa las atribuciones y deberes de los Cónsules en el exterior, en el artículo dos se menciona que “los cónsules deben prestar apoyo y protección a ecuatorianos residentes en el territorio de su jurisdicción”. Sin embargo, no cita en ninguna parte del reglamento el apoyo en temas de investigación y localización de ecuatorianos en el exterior.

Por tal motivo la importancia de modificar los reglamentos ecuatorianos en temas de aplicabilidad y competencias para que la relación y comunicación sea de manera eficiente. En este sentido, es trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores elaborar un nuevo reglamento que incluya esta problemática en cuanto a sus competencias en el exterior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, juega un papel preponderante en la localización de personas, ya que, si bien no es la entidad competente o responsable de la búsqueda en sí misma, su rol es ser el canal de comunicación directo con todas las representaciones del Ecuador en el exterior y con autoridades competentes de los países de tránsito y destino, constituyéndose en una pieza clave para identificación y búsqueda de personas en situación de movilidad. Además, a esta institución es a la que acuden los familiares de personas desaparecidas en primera instancia para realizar el pedido de apoyo para la búsqueda de personas.

### ***3.1.2.4. Procedimientos de coordinación interna para localización de personas desaparecidas en procesos de movilidad humana***



El rol de la Fiscalía General de la Nación se basa en la Resolución 160-2012 misma que señala: “la Policía Nacional es la primera instancia de reacción que recepta la denuncia y recopilación de información relevante”, de responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional luego alerta y coordina con instituciones públicas nacionales y extranjeras. A este procedimiento le hace falta integrar de mejor manera al sector privado directamente con las operadoras telefónicas que permitan rastrear llamadas, esto es posible suscribiendo un acuerdo de confidencialidad de la información como lo realiza el gobierno mexicano.

Adicionalmente, es importante que todos los funcionarios públicos conozcan de los diferentes programas, proyectos y esfuerzos que realizan las otras carteras de estado, ya que, muchas veces no se conocen los proyectos que se están desarrollando para beneficio de las familias de los migrantes desaparecidos, como ejemplo la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, actualmente brinda ayuda a las familias de los migrantes desaparecidos con asesoría legal y psicológica, tema que no es conocido por las otras instituciones.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores no existe un protocolo integral para la atención a las familias de casos de personas desaparecidas en los procesos migratorios. Las instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Fiscalía General del Estado, Ministerio del Interior no cuentan con procesos estandarizados para la atención de casos, lo que conlleva a una duplicidad de esfuerzos, poca efectividad y demora, ocasionando que las familias tengan que enfrentar el drama de la no localización de sus familiares por varios años e incluso existen casos que han sido cerrados y sin resolver.

Las tres entidades mantienen bases de datos diferentes que incluyen datos generales con igual información recabada en diferentes periodos. Sin embargo los datos que contienen se duplican ocasionando lentitud en los procesos tanto internos como interinstitucionales.

Por otro lado, un problema que ha ocasionado estancamiento de los procesos y procedimientos, es el continuo cambio de autoridades, directores y técnicos en las



diferentes entidades públicas que han ralentizado la gestión, firmas de convenios, paralizando acciones y aplicación efectiva de los procedimientos.

Cabe señalar que las tres entidades evaluadas han realizado un gran esfuerzo para cubrir esta necesidad. No obstante, es imperativo contar con mayor personal en las áreas de vulnerabilidad con el afán de atender oportunamente los casos y dar el adecuado seguimiento, ya que, los ciudadanos tienen la concepción que “el Estado no realiza de esfuerzos que contribuya a la localización de las personas desaparecidas”, esta realidad es palpable puesto que en la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores únicamente laboran 3 personas en la unidad de atención a personas en situación de vulnerabilidad que no les permite dar el adecuado seguimiento a la problemática.

### ***3.1.2.5. Constitución y Acuerdos Internacionales***

El ex presidente de la República del Ecuador Rafael Correa en su discurso político señalaba que los migrantes ecuatorianos constituyen el pilar fundamental para el desarrollo del plan nacional. Sin embargo, existe una indiferencia política ante el fenómeno de los migrantes desaparecidos en tránsito y destino, por lo que, se debería firmar acuerdos de cooperación internacional para localizar personas desaparecidas.

El verdadero cambio se logrará a través de un auténtico compromiso por parte de los gobiernos latinoamericanos y debe ir de la mano con un arduo trabajo de los organismos supranacionales como la ONU, CELAC, OEA y UNASUR, mismos que actualmente cumplen el rol de veedores. Sin embargo, se puede elaborar planes internacionales de cooperación en la problemática de migrantes desaparecidos, principalmente entre los países en desarrollo.

La comunidad de migrantes y la sociedad en conjunto debe continuar su lucha para ser escuchados en la búsqueda del respeto a los derechos humanos, sobretodo incentivar a la creación de grupos sociales dentro y fuera del país que lideren y demanden seguimiento y resultados en los casos de sus familiares desaparecidos pues la





participación ciudadana en la historia ha registrado grandes cambios por la determinación de los grupos sociales en el cumplimiento de sus derechos.

### **3.2. Propuesta de Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana**

Con el objeto de mejorar la atención de casos de personas desaparecidas se propone desarrollar un plan de acción dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que sea instrumento práctico de actuación de sus funcionarios, en este marco se presenta una propuesta de protocolo:

#### **Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana**

Las fronteras que dividen a países, regiones, continentes son ideales pragmáticos creados por el hombre a fin de precautelar sus propios intereses, para esto, han establecido reglamentos que cualquier extranjero debe cumplir para poder ingresar a su territorio.

A nivel mundial, cada nación ejerciendo su soberanía estatal, precisa el cumplimiento riguroso de requerimientos para permitir o no el ingreso de extranjeros que anhelan nuevos lugares de residencia para mejorar su calidad de vida, pues abandonan su lugar natal por distintas problemáticas en el área social, política, bélica, económica, religiosa etc. que despierta el espíritu aventurero del ser humano por emprender hacia nuevos horizontes.

El enfoque sistema - mundo capitalista, organización de los países a nivel global para el trabajo (Wallerstein, 1979), esta ejemplificado en la ola migratoria del Ecuador hacia Estados Unidos en la década de los setenta y ochenta, siendo la región del Austro ecuatoriano aquella que en los noventa generó importantes redes de trabajo y colaboración para demás migrantes ecuatorianos. Importante considerar la siguiente ola migratoria de miles de ecuatorianos principalmente a España e Italia debido a la crisis



económica y financiera ocasionada por el feriado bancario a inicios del siglo veinte.

Ecuador no cuenta con un registro de datos oficiales de migración irregular riesgosa, sin embargo el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana cuenta con un indicador que señala un incremento de 4% en la migración riesgosa por año, porcentaje que revela que la migración riesgosa se ha mantenido observándose un leve incremento en el tiempo.

La complejidad de la migración riesgosa en el contexto ecuatoriano ha conllevado que durante los años 2015 y 2016 el Ministerio de Relaciones Exteriores desarrolló una campaña “contra la migración riesgosa” desarrollada conjuntamente entre las nueve Coordinaciones Zonales a nivel nacional y quince consulados de España, Estados Unidos y México. La campaña tiene como objetivo principal concientizar a la sociedad sobre los peligros a los que se exponen al realizar estas travesías, especialmente el estado de vulnerabilidad a la que exponen a los menores de edad.

Por otro lado, se configura como tráfico ilícito de personas al uso de artificios y vías no convencionales para que una persona o un grupo de personas cruce las fronteras de un tercer Estado, en el que en principio no tiene los permisos respectivos, para lo cual se sirve de una organización delictiva que en base a sobornos, corrupción y otras formas, procura que la persona logre ingresar al Estado. Sin que de por medio se respete la dignidad de los migrantes, debido al uso de peligrosas técnicas en las cuales se expone la seguridad y la vida.

Tal como lo señala la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, (2009), durante los procesos de cruce de fronteras los migrantes se encuentran en estado de vulneración y explotación, de tal suerte: “.... miles de migrantes víctimas del tráfico ilícito han muerto sofocados en contenedores, han perecido en desiertos o se han ahogado en el mar. Los traficantes de migrantes suelen realizar sus actividades con poca o ninguna consideración por la vida de las personas cuyas dificultades han generado la demanda de sus servicios”.



De igual manera, según lo reporta la UNODC (2009), durante los largos viajes que realizan los migrantes, estos son obligados a permanecer bajo situaciones que afectan su salud y dignidad, al estar alojados en compartimientos cerrados, sin ventanas, imposibilitados de hacer uso de un baño, por lo cual se producen cuadros de insalubridad, debido a los restos de heces, orinas, fluidos e incluso compartiendo espacios con personas enfermas, agonizantes y hasta cadáveres. (Ministerio de Justicia, 2009).

Sin embargo, Ecuador fiel a sus principios de apoyo a la libre movilidad, así como a la atención y protección de los derechos de los ecuatorianos residentes en el exterior, ha visto la necesidad de establecer procesos y protocolos que permitan el correspondiente acompañamiento, a fin de garantizar los derechos de los ecuatorianos en el exterior con independencia de su estatus migratorios, sobre todo en relación a los procesos económicos coercitivos que se establecen en contra de la víctima y sus familiares residentes en el Ecuador así como en el exterior, con el propósito de que las mafias organizadas de tráfico ilícito de personas, cobren la respectiva deuda, situación que se encuentra regulada como un delito en la legislación ecuatoriana y es perseguida por la justicia del país. (Ministerio de Justicia, 2009).

### **El Ecuador y la Movilidad Humana.**

Una de las demandas sociales que se canalizaron a partir de la Asamblea Constituyente (2007-2008), y que se tradujo en el reconocimiento como derechos, fue el de la movilidad humana, mediante la cual el Estado ecuatoriano reconoce a todas las personas su derecho de migrar, sin que de por medio se considere la situación como ilegal de un individuo en razón de su condición migratoria. (Ministerio de Justicia)

Se puede calificar como una justa reivindicación de la población ecuatoriana residente en el exterior, que el Estado (art. 40), tiene la obligación de ejercer acciones para la garantía de sus derechos, en relación con la asistencia que necesiten las familias de los ecuatorianos migrantes, ya sea que éstas vivan en el exterior o en el país.

Resulta también básico, el acompañamiento y asistencia que desde los



consulados, el Estado ecuatoriano tiene como obligación respecto de los ecuatorianos residentes en el exterior, con el propósito de brindarles atención, servicios de asesoría y protección integral.

Del mismo modo, el Estado ecuatoriano según lo reconoce en la Constitución (art. 416 y siguientes), respecto de los principios que guían el establecimiento de relaciones internacionales, hace suyo el principio de ciudadanía universal, entendida como la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, con el propósito de garantizar la igualdad de los individuos, sin que de por medio exista una discriminación en razón de su condición migratoria. Así como se reconoce el derecho a migrar, garantiza y estimula el retorno voluntario, la reunificación familiar, así como amplía el concepto de familia, a una entendida como “transnacional”, en razón de sus particularidades como población migrante.

Y por último, considera esencial en las relaciones internacionales el respeto de los derechos humanos, hacia el colectivo de personas migrantes, con ello, se resalta la ardua labor que deben cumplir las legaciones ecuatorianas, con el propósito de hacer valer los derechos de los connacionales en los países de destino, a fin de que se respeten los compromisos adquiridos por los Estados en materia de protección internacional de los derechos humanos. (Ministerio de Justicia, 2009).



## **Objetivos del Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana**

### *Objetivo General*

Articular las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con las entidades del Ejecutivo, consulados del Ecuador en el Exterior y entidades extranjeras, para definir e procesos que permitan localizar, repatriar asistir de manera oportuna y adecuada a los migrantes que se encuentran desaparecidos y sus familias.

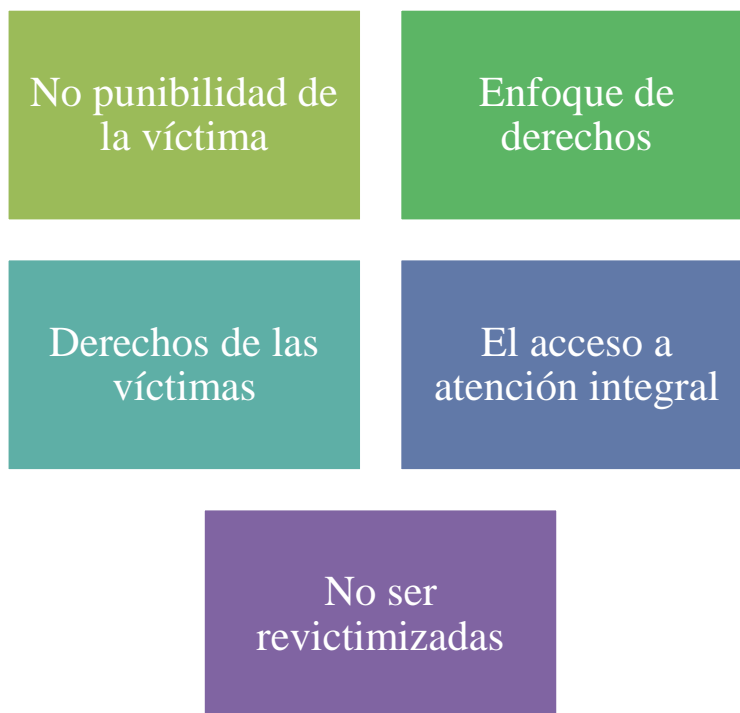
### *Objetivos Específicos*

- Contribuir en la localización de migrantes desaparecidos
- Contribuir a la prestación de una asistencia inmediata a familiares de las personas desaparecidas
- Contribuir a la articulación entre entidades del Ejecutivo

### **Alcance**

La implementación del protocolo permitirá identificar el estado actual de la problemática de las personas desaparecidas en situación de movilidad humana, así como promover acciones mancomunadas que permitan desarrollar proyectos dirigidos a esta colectividad. Enfoque, Marco Conceptual y Jurídico.

Gráfico 8.- Enfoques de la Propuesta de Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana



Elaborado por: Manuel Alvarado

Es preciso entender que el enfoque mediante el cual se aborda a personas desaparecidas en situación de movilidad humana, ha cambiado sobremanera durante las últimas décadas, pues en un inicio, la mal interpretación y la posición netamente legalista, convertía en delincuentes a quienes se trataban realmente de víctimas.

En este sentido, desde la visión integral de protección de los derechos humanos, así como desde la sociología jurídica, se ha ido ajustando un trato más humano y que realmente se preocupe si bien es cierto por el esclarecimiento del delito de trata, pero a la vez de la búsqueda y localización de personas desaparecidas.

De tal manera, podemos destacar al menos cinco variantes que deben estar presentes a la hora de realizar una atención y manejo de casos de personas desaparecidas:



**No punibilidad de la víctima**, el delito que se persigue tanto en las legislaciones nacionales, así como a nivel internacional es el combate a las mafias y a las organizaciones delictivas que abusan de los seres humanos, y los comercializan y explotan en todo tipo de ámbito, y si bien es cierto, las víctimas participan del mismo, aunque éstas lo hacen con consciencia y voluntad, ya que buscan mejorar su calidad de vida, no pueden ser responsables de estos delitos.

**Enfoque de derechos**, la Constitución de la República señala que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, haciendo plural a éstos, en el sentido de que los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, interdependientes y de igual jerarquía, con lo cual, no puede estar uno por encima de otro, sino que su aplicación debe hacerse de manera integral e igual; c) derechos de las víctimas, dentro del tráfico y trata de personas, a las víctimas les corresponde una reparación material, ya que fue objeto de un abuso por parte de un tercero, el cual debe responder.

**Acceso a atención integral**, resulta fundamental comprender que la atención integral a la víctima, no sólo comprende la reunificación familiar, su traslado a su lugar de origen, y el acompañamiento familiar, sino que dado el sufrimiento al que fue víctima, ésta debe recibir el correspondiente apoyo psicológico, mismo que de acuerdo a las circunstancias debe extenderse a su medio familiar, así como a su posterior reincorporación al núcleo social y laboral.

**No ser re victimizadas**, la atención de las víctimas de trata debe ser realizada de tal suerte que sus casos no se expongan y pueden llegar afectar su honra o la de sus familiares, es por ello que los expedientes y la tramitación de su traslados, reagrupación, entre otros, debe realizarse bajo protocolos de confidencialidad a fin de no exponer a la víctima, y que pueda su caso ser tachado por la sociedad, y ser re victimizadas, más allá del sufrimiento que tiene por la situación que atravesó.



Tabla 9.- Marco jurídico para la atención de casos de personas desaparecidas.

NACIONAL	INTERNACIONAL
Constitución Política del Ecuador 2008	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, "Protocolo de Palermo".
Código Orgánico Integral Penal Registro Oficial Suplemento Nro. 180 de 10 de febrero de 2014	Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000
Código de la Niñez y la Adolescencia, Publicado en el Registro Oficial Nro. 737 del 3 de Enero de 2003	Convención sobre los Derechos del niño, 1989
Código de Trabajo	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000
LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO , Publicada en el Registro Oficial Suplemento 35 de 28-septiembre de 2009	Convención #182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999
LEY ORGANICA DE MOVILIDAD HUMANA Registro Oficial Suplemento 938 de 5 de enero de 2017	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional , 1998
REGLAMENTO A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Registro Oficial Suplemento 290 de 30-sep-2010	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará", 1994
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer , 1979
	Pacto Internacional de derechos civiles y políticos , 1976
	Convenio # 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1959
	Declaración Universal de los Derechos Humanos , 1959
	Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 1949





	Declaración de Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992)
	La Convención Interamericana sobre desaparición forzada (1994)

Elaborado por: Manuel Alvarado

### Actores Claves

En la lucha contra la migración riesgosa y localización de personas desaparecidas es importante la participación de diferentes instituciones y entidades, así como de gobiernos e instancias locales mismas que deben asumir distintas responsabilidades en la protección de migrantes y sus familias. La labor de cada una de estas instituciones se articula entre sí de acuerdo a los distintos ejes de actuación en el combate contra la trata y tráfico de personas, conciencia de los peligros de una migración riesgosa, desapariciones, vulnerabilidad, peligros en el transcurso de su viaje, de tal forma, que en el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados se garantice la localización y la reinserción social de las personas. Estos ejes de actuación implican la investigación y sanción, la prevención y promoción de derechos, así como la protección y reparación integral a las víctimas. Los principales actores implicados en función de los distintos ejes de actuación en la lucha contra este tipo de delitos se detallan en la siguiente tabla



Tabla 10. Actores Clave para el proceso de Localización de Migrantes Desaparecidos

EJES	DESCRIPCIÓN	ENTIDADES RESPONSABLES
Investigación – Sanción	La investigación tiene por objetivo determinar cómo ocurrieron los hechos, quienes son los responsables, cuál es el grado de participación de los imputados, así como, en que figura tipificada del código penal se enmarca el hecho indagado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalía General del Estado</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior y la DINASED</li> </ul>
	La sanción, busca la compensación de las personas víctimas de tráfico ilícito de personas por el daño cometido y la reparación de la sociedad. La sanción es una tarea que corresponde a los tribunales de justicia al establecer las sanciones a los delitos cometidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía Judicial - Unidad Contra el Delito de tráfico de personas y Tráfico de Migrantes</li> <li>• Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos</li> </ul>
Prevención – Promoción de Derechos	El conjunto de tareas, proyectos, estrategias y políticas que deben ser planificadas y coordinadas con el objetivo de crear conciencia sobre la dimensión y gravedad del problema de la trata de personas. De esta forma, las diferentes autoridades e instituciones públicas y demás instancias del Estado deben generar respuestas efectivas, que busquen la mitigación de las condiciones, causas y consecuencias de la trata de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalía General del Estado</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio Coordinador de Seguridad</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Industrias y Productividad</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Inclusión Económica y Social</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educación</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Salud Pública</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Turismo</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del Viceministerio de Movilidad Humana y Consulados.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.</li> <li>• Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.</li> <li>• Consejo Nacional para la Igualdad de Género</li> <li>• Asociación de Municipalidades del Ecuador</li> </ul>
Búsqueda y Localización	El conjunto de estrategias coordinadas con el objetivo de utilizar los canales de comunicación adecuados en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalía General del Estado</li> <li>• Ministerio del Interior</li> </ul>
	La búsqueda, investigación y localización de las personas extraviadas, perdidas, desaparecidas, tienen por objeto que las autoridades competentes que conozcan de los hechos, inicien de oficio y sin dilación, las acciones señaladas de manera seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientados a la obtención de la verdad, localización de la persona y de ser el caso al comprobarse un delito, a la persecución, captura, y enjuiciamiento de quienes hayan ocasionado este hecho”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, , a través del Viceministerio de Movilidad Humana</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulados del Ecuador en el Exterior</li> </ul>
Protección y Reparación Integral a las Víctimas.	La protección se refiere a la garantía que debe ofrecer el Estado a las víctimas de tráfico ilícito de personas, lo que supone la toma de medidas necesarias que protejan la integridad (física y mental), la seguridad de las víctimas y la de sus familiares y posibles testigos a su favor. Procurar el mayor bienestar físico y psicológico de las víctimas, respetando su dignidad y privacidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalía General del Estado</li> </ul>
	La reparación se refiere a la oportunidad que se debe dar a los individuos para que accedan a un recurso eficaz, esto con el objetivo de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Inclusión Económica y Social</li> </ul>



	mitigar el sufrimiento de las víctimas y hacer justicia, a través de la corrección, en lo posible, de las distintas situaciones a las que haya sido sometida producto de este delito, a la vez, que se adoptan las medidas preventivas que garanticen la no revictimización.	• Ministerio del Interior
		• Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, , a través del Viceministerio de Movilidad Humana
		• Ministerio de Salud Pública
		• Ministerio de Educación
		• Ministerio de Relaciones Laborales
		• Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
		• Asociación de Municipalidades del Ecuador
		• Defensoría del Pueblo

Elaborado por: Manuel Alvarado

## Actividades y responsabilidades

### Ecu 911

Es el que recepta la denuncia vía telefónica, encargada de receptar información básica del denunciante, datos del desaparecido, situación de la desaparición, coordinar con Ministerio del Interior la Visita de un agente Policial, este obtiene la información básica de primera mano, debe manejar herramienta integral de ficha de información básica hasta que la visita de un agente se efectivice.

### Policía Nacional

Encargada de receptar la denuncia y ampliar la información de acuerdo a manejar herramienta integral de ficha de información ampliada.

Alertar a:

- Fiscalía



- Policía de Migración
- Interpol (de ser necesario)
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- DINASED

#### Fiscalía General del Estado

Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas en las etapas del proceso penal

Investigación

Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores

#### Ministerio de Relaciones Exteriores

##### *Dirección de Atención y Protección a Migrantes en el Exterior*

- Definir mecanismos para canalizar la ayuda Para la comunidad ecuatoriana en el exterior y sus familias,
- Establecer la normativa para el auspicio, defensoría y acompañamiento en casos de vulneración de derechos,
- Supervisar el cumplimiento de las políticas emitidas en las oficinas consulares y coordinaciones zonales, en el ámbito de su competencia.
- Coordinar mecanismos para la atención de casos a víctimas de trata y tráfico de personas a nivel nacional e internacional, con las autoridades competentes.

En el caso de Localización en el exterior contactar a:

- Fiscalía
- Policía de Migración
- Interpol (de ser necesario, en casos de identificar ser víctimas de trata )
- Policía Nacional
- Ministerio de Salud Pública

Contar con un número de emergencia, asimismo acceso al sistema informático



integral para recibir la notificación de un nuevo caso y realizar investigación en lugares claves (hospitales, cárceles, víctimas, entidades estatales extranjeras de control) en el exterior.

En el caso de Localización, gestionar coordinar un análisis y evaluación médica.

Asistencia en Retorno, compra de pasajes de retorno, emisión de salvoconductos si así lo desea el migrante.

En caso de repatriación de cadáveres, coordinar adquirir y trasladar los restos mortales, (en cuerpo presente o cenizas como sea factible priorizando la decisión

#### Ministerio de Salud Pública

Análisis y evaluación médica en territorio, implementación de vacunas, análisis psicológico y seguimiento psicológico, exámenes de ADN y coordinar con MIES para inclusión en programas y proyectos estatales.

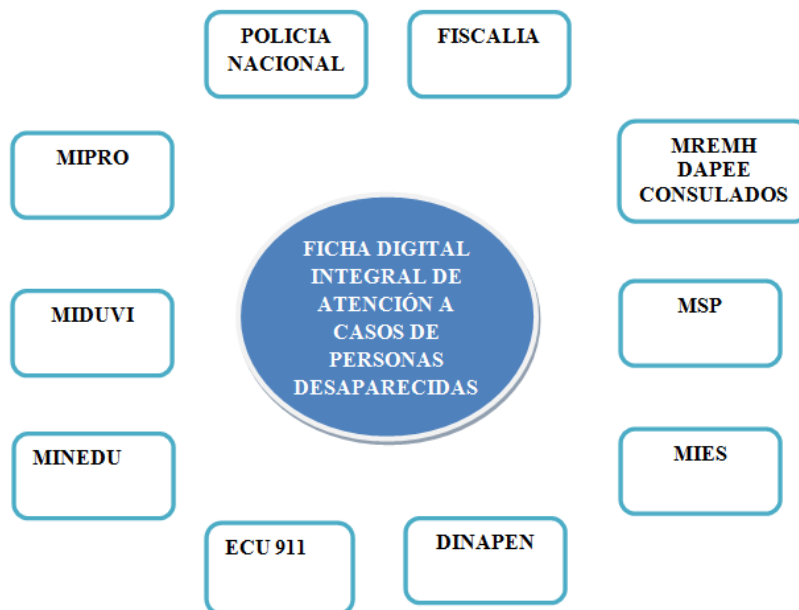
#### Ministerio de Inclusión Social

En el caso de localización de migrantes desaparecidos realizar una evaluación de ficha individual, familiar y social, realizar mínimo cuatro visitas domiciliarias o un año de seguimiento post retorno.

Informar al Ministerio de Educación, SECAP, MIDUVI, MIPRO de acuerdo a las necesidades de la persona localizada y su familia.

Encargada de cerrar el caso con los informes finales de atención

Gráfico 9.- Actores del Ingreso de información a la ficha integral



Elaborado por: Manuel Alvarado

## Beneficiarios

El protocolo de búsqueda y localización de personas desaparecidas en situación de movilidad humana propone un proceso de investigación búsqueda, acompañamiento y asistencia, en donde, el eje central y punto de partida lo constituyen las familias de las personas que denuncian la desaparición de un familiar.

Se entiende como víctima de tráfico ilícito de personas la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.



## Glosario de Palabras Claves

- Desaparición Forzada: La privación de libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes (Mododel, 2012).
- Persona extraviada: es aquella persona que sale de su domicilio o de algún otro lugar y no puede regresar al mismo por alguna causa ajena a su voluntad. (Mododel, 2012).
- Persona perdida: se aplica a los casos de niñez y adolescencia de acuerdo a lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia en el que se considera pérdida de niños, niñas o adolescentes, a su ausencia voluntaria o involuntaria del hogar, establecimiento educativo u otro lugar en que se supone deben permanecer, sin el conocimiento de sus progenitores o responsables de su cuidado. (Código de la Niñez y Adolescencia, 2003)
- Persona desaparecida: toda persona que se encuentre en paradero desconocido para sus familiares. Sobre este último concepto vale hacer una aclaración, cuando se habla de desaparición se abarca dos grandes categorías generales que son: la desaparición voluntaria y la desaparición involuntaria. (Código Orgánico Integral Penal, 2014)
- Trata de personas: Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga





autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (ONU, Asamblea General, 2000).

- Alertante: Persona que realiza la denuncia
- Repatriación: Devolución de una persona a su país de origen (Monesterolo & Carro, 2013).
- Situación migratoria: Se refiere a la calidad regular o irregular de una persona de otra nacionalidad en un determinado país (Monesterolo & Carro, 2013).
- Migración Riesgosa: Por migración riesgosa entendemos a los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia, atravesando límites geográficos estos pueden ser por una división política, administrativa, voluntaria o involuntaria o forzada en la cual no se utiliza los canales adecuados de regularización. (García, 2002).

## Productos y Servicios

Se pueden distinguir varias fases o etapas en el proceso de investigación, localización protección y asistencia integral a personas desaparecidas: la investigación, localización, protección emergente o inmediata, la protección especial o mediata, y la reinserción, reparación y restitución de derechos.

La investigación se refiere a la recopilación de información tabulación



La localización se refiere a las acciones coordinadas entre las autoridades públicas para identificación y localización de la persona desaparecida, resto mortal, repatriación de cadáveres o deportación.

La protección emergente o inmediata se refiere al apoyo o protección que se le confiere a la persona localizada hasta cuando se logra estabilizar tanto física, como emocionalmente y se recupera de su crisis inicial.

La fase de protección especial o mediata, por su parte, se lleva a cabo una vez que la persona ha sido rescatada, identificada y ubicada en un ambiente seguro, y se ha realizado un acercamiento inicial, siendo la restitución del bienestar físico y psicológico de la víctima el principal objetivo de esta etapa.

Finalmente, la reinserción, reparación y restitución de derechos se refiere a la recuperación integral de la persona en el largo plazo, de modo que se enfoca en aspectos como el conocimiento de la verdad de los hechos, la indemnización, la rehabilitación, la garantía de no repetición, y en definitiva, en el restablecimiento de la víctima a su realidad anterior a la violación de sus derechos.

Cada una de estas fases involucra, a su vez, distintos servicios o productos los cuales responden a las necesidades de protección y asistencia de la persona víctima de trata, así como a las distintas situaciones a las que haya sido sometida producto de este delito. En la Tabla 11 se describen brevemente los principales productos o servicios involucrados en cada una de estas etapas.



Tabla 11: Servicios según Fases del Proceso de víctimas de tráfico ilícito de personas.

FASES	SERVICIOS
La Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el primero en tomar acciones al momento de recibir la denuncia, es el encargado de realizar las entrevistas a los familiares solicitando información de acuerdo al protocolo de toma de denuncias</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tabula la Información</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se informa a la DINASED de ser el caso</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de información, solicitando la información a Entidades Privadas y públicas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se coordina con el ECU 911, inspeccionando los últimos lugar en el que se ubicó a la víctima antes de dejar su domicilio, trabajo o comunidad, se realiza entrevistas in situ de los lugares de asistencia habitual y citará de ser el caso a personas claves.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se comunica a los consulados, los cuales buscan en la base de datos de hospitales, cárceles, Centros de ayudas, curias de los países de tránsito.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se contrasta descripción física y antecedentes de la persona desaparecida, huellas dactilares, rayos X, y/o perfiles genéticos de sus familiares.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda en Morgues y Se emite un informe</li> <li>• En el caso de no localizarles se queda abierto el caso indefinidamente ingresando información a una herramienta mensualmente.</li> </ul>
La Localización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alojamiento, acogimiento, alimentación, higiene, vestimenta, etc.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contención emocional, seguridad personal y familiar.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención médica y atención a las necesidades familiares y personales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación y acompañamiento legal, asesoría y procuración jurídica ante las autoridades nacionales y extranjeras (en el caso de trata internacional), de tal forma, que se garantice la no expulsión del país en el caso de una situación migratoria irregular.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar pruebas de ADN en caso de encontrar restos mortales.</li> </ul>
Reinserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repatriación o retorno al lugar de origen o residencia.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinserción educativa y acompañamiento familiar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularización de situación migratoria (en el caso de ser necesario).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinserción familiar y social (acceso a servicios de vivienda, formación, educación, trabajo, micro emprendimientos, recreación, etc.)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo psicoterapéutico, médico, social, legal, familiar y comunitario.</li> </ul>

Elaborado por: Manuel Alvarado



### ***Proceso De Atención, Tiempos y Responsables***

Según lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, dentro de las funciones consulares (art. 5) se encuentra la de proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional. Por tanto, las oficinas consulares ecuatorianas, tienen la obligación de garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos para con sus connacionales (ecuatorianos).

Todo lo cual se encuentra debidamente incorporado en la Ley Orgánica del Servicio Exterior (2006), en lo relativo a las funciones principales de las Oficinas Consulares (art. 64). Determinándose en el art. 65, las actuaciones especiales de los funcionarios consulares en lo relativo a situaciones relacionadas con la inmigración, así como la protección a los ecuatorianos, brindándoles ayuda e intervención ante las autoridades extranjeras.

Dentro de los objetivos institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se encuentra el incrementar la calidad y cobertura de la provisión de cobertura de servicios y productos consulares, migratorios y de asistencia en situación de vulnerabilidad, a nivel nacional e internacional, como mecanismo para el ejercicio de derechos de las personas en situación de movilidad humana.

Por su parte, le corresponde a la Gestión Técnica de Atención y Protección a ecuatorianos en el Exterior: el coordinar mecanismos para la atención de casos a víctimas de trata y tráfico de personas a nivel nacional e internacional, con las autoridades competentes.



Tabla 12. Ruta de atención a personas víctimas de tráfico ilícito de personas.

<b>RESPONSABILIDADES</b>	<b>PERIODO TIEMPO ORIENTATIVO</b>	<b>INSTITUCIÓN RESPONSABLE</b>
Investigar información del desaparecido	De forma inmediata una vez que se conoce el caso	Policía Nacional
		Fiscalía
		Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Localización	De forma inmediata e indefinida una vez que se conoce el caso	Consulado o agente Consular.
		Policía Nacional
Localización para otorgar protección y atención inmediata a la persona víctima de tráfico ilícito de personas	De forma inmediata una vez que se conoce el caso.	Consulado o agente Consular.
Verificar la identidad de la víctima, y reunir toda la información pertinente	No mayor a 5 días.	Consulado o agente consular e instituciones pertinentes.
Interponer la denuncia ante la instancia competente y poner en conocimiento del caso al Viceministerio de Movilidad Humana del MREMH en el Ecuador	No mayor a 5 días.	Consulado o agente consular.



Iniciar el proceso de repatriación de la persona desaparecida	Desde el rescate de la víctima hasta que se logra estabilizar física y emocionalmente.	Consulado o agente consular, Viceministerio de Movilidad Humana y Ministerio de Inclusión Económica y Social
Emitir documentos de viaje: pasaporte o salvoconducto	-	Consulado o agente consular
Gestionar la entrega de visas de tránsito a través de las embajadas o consulados de Ecuador en los países que corresponda	-	Consulado o agente consular
Delegar al personal que asistirá a la persona durante su viaje de retorno al país	No mayor a 5 días.	Viceministerio de Movilidad Humana.
Delegar al personal competente que se movilizará para recibir a la persona en el lugar de ingreso al país.	No mayor a 5 días.	Ministerio de Inclusión Económica y Social.
Comunicar a la familia sobre el retorno de la persona víctima de trata	No mayor a 5 días.	Ministerio de Inclusión Económica y Social.
Llevar a cabo el viaje de retorno al país	-	Consulado o agente consular y Viceministerio de Movilidad Humana.
Derivar a la persona víctima de trata al MIES	De forma inmediata una vez que se ha llegado a Ecuador.	Consulado o agente consular y Viceministerio de Movilidad Humana.
Recibir a la persona víctima de trata e informar al consulado y al Viceministerio de Movilidad Humana sobre la situación de la víctima	Una vez que se conoce la situación de la víctima	Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Elaborado por: Manuel Alvarado



### 3.3. Conclusiones

En la investigación se elabora un diagnóstico de las políticas públicas ecuatorianas vigentes en relación a migrantes ecuatorianos desaparecidos, se realizó un diagnóstico de los procesos internos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Fiscalía General de Estado y Ministerio del Interior, finalizando con una propuesta de “Protocolo de Investigación, Localización y Atención a Personas Desaparecidas en Situación de Movilidad Humana” dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como el Ministerio del Interior y Fiscalía General del Estado.

Luego de la investigación de la legislación vigente en materia de migrantes desaparecidos, se identifica que no responde a las necesidades actuales de protección de los migrantes y sus familias. Adicionalmente, se evidenció que los procedimientos internos de las entidades públicas no permiten una mayor interacción y comunicación activa con las familias de migrantes desaparecidos, causando descontento en la población respecto a las gestiones realizadas.

Los procedimientos internos de las entidades públicas son heterogéneos y dispersos, por lo que, se duplican actividades ocasionando ineficiencia por parte de los funcionarios que realizan gestiones a nivel nacional e internacional.

En la presente investigación se ha logrado establecer las siguientes conclusiones:

- El mayor flujo migratorio de los ecuatorianos se originó ante la peor crisis de la historia del país desarrollada entre los años 1998 – 2000.
- El austro ecuatoriano tiene los más altos índices de migración irregular en relación a la población.
- El Ecuador se caracteriza por albergar a diferentes flujos migratorios: emigrantes, inmigrantes, refugio y es un país de tránsito.



- Las desapariciones de migrantes se han desarrollado por emprender travesías de migración irregular riesgosa.
- Entre las provincias de Azuay y Cañar se albergan 308 casos de migrantes desaparecidos.
- No existe interconexión entre las diferentes entidades estatales.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no cuenta con un procedimiento para búsqueda y localización de migrantes desaparecidos.
- No existe un adecuado control de estadísticas de migrantes desaparecidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior.

### **3.4. Recomendaciones**

Elaborar una plataforma informática única e integral entre todas las entidades públicas, que permita articular acciones de manera coordinada, misma que incluya una red de consulados que tenga la opción de ingresar información en tiempo real de todo el proceso, así se evitaría tener que esperar contestaciones y gestiones por largos días, en algunos casos hasta meses.

Se debe firmar un convenio interinstitucional para el acceso y alimentación de información en un Sistema Nacional de Información de Desaparecidos por parte de todas las instituciones públicas en el que se incluya por lo menos a:

- ✓ Ministerio del Interior
- ✓ Fiscalía
- ✓ DINASED
- ✓ Ministerio de Inclusión Económica y Social
- ✓ Ministerio de Educación
- ✓ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
- ✓ ECU 911





- ✓ Ministerio de Industrias y Productividad
- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y sus representaciones diplomáticas en el exterior.

En este sistema informático integral es imprescindible se creen usuarios y manual de uso para que todos los técnicos y autoridades tengan acceso a la información del caso. De tal manera, que si la familia de un migrante desaparecido decide visitar cualquier otra instancia, se pueda dar atención a sus requerimientos de manera oportuna, así los usuarios sentirán el apoyo efectivo del gobierno. Del mismo modo esta herramienta, servirá para la búsqueda y análisis de los casos de desaparición de personas de manera eficaz.

Para desarrollar esta herramienta se considera la posibilidad de generar un documento estandarizado de ficha de información y atención. Se podría tomar en consideración un formato de ficha de personas desaparecidas similar a aquel desarrollado por el Ministerio de Gobierno de México y así tener las herramientas necesarias para identificación y búsqueda de personas desaparecidas.

En este sentido, es primordial que se estandaricen los procedimientos para que los funcionarios de todas las carteras de Estado, estén estrechamente vinculados y actualizados, manteniendo así una red de contactos que incluyan números de celular y correos electrónicos de las autoridades para evitar retrasos en la entrega de información.

La mayoría del personal que labora en entidades públicas considera que las leyes deberían ajustarse a la realidad de las necesidades de las familias de migrantes desaparecidos.

Los Consulados Ecuatorianos deben desarrollar planes de concientización a migrantes sobre los problemas de vulnerabilidad priorizando a menores de edad para disminuir el índice de migración irregular y desarrollar planes de búsqueda de ecuatorianos en el exterior.



El Estado debe brindar atención integral a las familias de migrantes desaparecidos, no únicamente en el proceso de localización, sino prestar ayuda psicológica del caso priorizando la atención a menores de edad.



## BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2001). <http://www.acnur.org>. Recuperado el 03 de 10 de 2016, de <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/trata-y-traffic-de-personas/>

Acosta, A., Oliares, S., & Villamar, D. (abril de 2004). "Ecuador: Oportunidades y Amenazas Económicas de la Emigración. Quito. Recuperado el 2016

Arango, J. (2003). La explicación teórica de las Migraciones: Luz y Sombra. *Red de Revistas Científicas de América Latina* , 7-11.

Banco Central del Ecuador. (s.f.). Recuperado el 01 de Julio de 2014, de <http://www.bce.fin.ec/>

Banco Mundial. (2015). <http://www.bancomundial.org>. Recuperado el 17 de 9 de 2016, de

[http://www.bancomundial.org/?cid=ECR\\_GA\\_HPlaunch\\_searchad\\_ES\\_EXTP&gclid=Cj0KEQjwyZjKBRDu--](http://www.bancomundial.org/?cid=ECR_GA_HPlaunch_searchad_ES_EXTP&gclid=Cj0KEQjwyZjKBRDu--)

WG9ayT\_ZEBEiQApZBFuASSOfiPOFvAXuIFO4LZddTCmZgM98yGUToVYC6Sev8aAuEs8P8HAQ

Blomström, M. (1990). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Recuperado el 3 de 01 de 2016, de La teoría del desarrollo en transición: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>

Camacho, G., & Hernandez, K. (2009). *Miradas Trasacionales. Visiones de la Migración Ecuatoriana desde España y Ecuador*. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales - CEPLAES.

Casillas, R. (2009). [www.casede.org](http://www.casede.org). Recuperado el 13 de Octubre de 2016, de <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/cap8.pdf>



CEPAL. (2010). Recuperado el 16 de marzo de 2014, de [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

CNN México. (s.f.). <http://mexico.cnn.com>. Recuperado el 31 de Marzo de 2014, de <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/21/la-cidh-critica-la-detencion-y-el-maltrato-de-migrantes-en-estados-unidos>

CNN México. (s.f.). [www.mexico.cnn.com](http://mexico.cnn.com). Recuperado el 03 de Abril de 2014, de <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/07/28/una-encuesta-en-eu-revela-que-el-73-dice-que-los-inmigrantes-son-honestos>

CNN México. (s.f.). [www.mexico.cnn.com](http://mexico.cnn.com). Recuperado el 03 de Abril de 2014, de <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/07/29/el-debate-en-eu-crece-por-ley-de-inmigracion-de-arizona>

CNN México. (s.f.). [www.mexico.cnn.com](http://mexico.cnn.com). Recuperado el 01 de Abril de 2014, de <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/08/09/los-inmigrantes-en-estados-unidos-usan-poco-los-servicios-sociales>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Recuperado el 01 de abril de 2014, de <http://cidh.org/pdf%20files/InformeSobreMigracionesEnEEUU-Detenciones-y-DebidoProceso.pdf>

Constitución del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

CRUZ ROJA INTERNACIONAL. (17 de 07 de 1998). <https://www.icrc.org>. Recuperado el 15 de 02 de 2017, de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1998-icc-5tdm58.htm>



Diario Electrónico el economista. (s.f.). Recuperado el 21 de Abril de 2014, de <http://eleconomista.com.mx/internacional/2014/04/16/obama-solicita-republicanos-votar-reforma-migratoria>

Diario La Opinión. (s.f.). Obtenido de <http://www.laopinion.com/opinion-columnistas/estereotipos-discriminacion-violencia>

DIRECCIÓN DE GESTIÓN Y SERVICIOS CONSULARES MREMH. (2016). *Informes de Gestión Consular*. Azogues.

Duarte, M. d. (1998). Las Relaciones fronterizas entre Mexico y Estados Unidos 1900 - 1910. Mexico DF.

Durand, J. (2013). *Nueva Fase Migratoria*. Toluca: Papeles de Población.

Durand, J., & Massey, D. (1998). Los enfoques teóricos: una síntesis. Toluca.

Ecuavisa. (s.f.). [www.ecuavisa.com](http://www.ecuavisa.com). Obtenido de <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/37142-el-pnud-destaca-indice-de-desarrollo-humano-alto-de-ecuador>.

Ecuavisa. (1 de 10 de 2016). [www.ecuavisa.com](http://www.ecuavisa.com). Recuperado el 24 de 10 de 2016, de <http://www.ecuavisa.com/vision360>.

El Comercio. (s.f.). Recuperado el 26 de marzo de 2014, de [http://www.elcomercio.com.ec/vicente\\_albornoz/Dolarizacion-Banco-Central\\_0\\_682131877.html](http://www.elcomercio.com.ec/vicente_albornoz/Dolarizacion-Banco-Central_0_682131877.html).

El Comercio. (s.f.). [www.elcomercio.com.ec](http://www.elcomercio.com.ec). Recuperado el 05 de Abril de 2014, de [http://www.elcomercio.com/seguridad/Ecuador-Codigo-penal-leyes-penas-endurecen-delitos\\_0\\_1054694531.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Ecuador-Codigo-penal-leyes-penas-endurecen-delitos_0_1054694531.html).



El Economista. (16 de 4 de 2014). *www.eleconomista.com.mx*. Recuperado el 8 de 12 de 2015, de <http://eleconomista.com.mx/internacional/2014/04/16/obama-solicita-republicanos-votar-reforma-migratoria>.

*es.scribd.com*. (s.f.). Recuperado el 2014 de Junio de 11, de <http://es.scribd.com/doc/87113138/Educacion-en-Ecuador>.

FLACSO. (2008). Ecuador: La Migración Internacional en Cifras. Quito, Pichincha.

Franco, L. (s.f.). *Migración y Remesas*. Obtenido de [https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5454/migracion\\_y\\_remesas\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_ixmiquilpan.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5454/migracion_y_remesas_en_la_ciudad_de_ixmiquilpan.pdf).

FUNDAR. (s.f.). <http://fundar.org.mx/>. Recuperado el 3 de Marzo de 2016, de <http://fundar.org.mx/>

Gallardo, H. (2010). <http://www.inif.ucr.ac.cr>. Recuperado el 13 de 11 de 2016, de <http://www.inif.ucr.ac.cr/recursos/docs/Revista%20de%20Filosof%C3%ADa%20UCR/Vol%20XLV/Numero%20115-116/Sobre%20el%20fundamento%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf>.

Garcia, A. (Abril de 2004). El proceso de la toma de la decisión de emigrar: factores migratorios. Granada, España.

Gasca, E., Piña, R., & Olvera, J. (2010). <http://web.uaemex.mx>. Obtenido de <http://web.uaemex.mx/abogado/docs/Diccionario%20pdf.pdf>

Grajeda, R. (2010). <http://catarina.udlap.mx>. Recuperado el 13 de Noviembre de 2016, de [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/rojas\\_g\\_ce/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/rojas_g_ce/capitulo1.pdf)

Herrera, G., Carrillo, M., & Torres, A. (2005). <http://www.flacsoandes.edu.ec>. Recuperado el 1 de Diciembre de 2016, de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45811.pdf>



<http://flokssociety.org>. (s.f.). Recuperado el 03 de Junio de 2014, de <http://flokssociety.org/borradores-de-politicas-publicas/>

<http://www.hoy.com.ec>. (s.f.). Recuperado el 06 de junio de 2014, de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/gasto-social-desprotegido-581568.html>

Humanos, C. I. (30 de 12 de 2010). <https://www.oas.org/es>. Recuperado el 15 de 05 de 2017, de <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/migrantes2011.pdf>

Investigativos, C. d., & Univisión, N. (24 de 05 de 2013). <http://www.univision.com/noticias/inmigracion/>. Recuperado el 01 de 06 de 2017, de <http://www.univision.com/noticias/inmigracion/la-mayoria-de-los-inmigrantes-deportados-vuelven-a-intentarlo>.

Judicatura, C. d. (8 de 11 de 2012). Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas, Perdidas o Extraviadas . *Resolución Nro. 160 - 2012* . Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.

Kelsen, H. (1982). *Teoría del Derecho Puro* . Mexico: UNAM.

La Informacion. (s.f.). [www.noticias.lainformacion.com](http://www.noticias.lainformacion.com). Recuperado el 08 de Abril de 2014, de [http://noticias.lainformacion.com/asuntos-sociales/inmigrantes-ilegales/cidh-expresa-preocupacion-por-caso-de-inmigrantes-secuestrados-en-eeuu\\_NNJSmsgbMKkSNhR8Y4che3/](http://noticias.lainformacion.com/asuntos-sociales/inmigrantes-ilegales/cidh-expresa-preocupacion-por-caso-de-inmigrantes-secuestrados-en-eeuu_NNJSmsgbMKkSNhR8Y4che3/)

Lahera, E. (2001). <http://www.scielo.cl>. Recuperado el 08 de 01 de 2016, de Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362001000200007](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007).



Marmora, L. (2010). <http://www.flacsoandes.edu.ec>. Recuperado el 17 de 10 de 2016, de <http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1309206850> .Ponencia \_Tomas\_ Munoz .pdf.

Martinez, U. (2010). *Teorias Sobre las Migraciones*. Recuperado el 06 de 11 de 2016, de [file:///C:/Users/Manu/Downloads/Dialnet-TeoriasSobreLasMigraciones-2328060%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Manu/Downloads/Dialnet-TeoriasSobreLasMigraciones-2328060%20(3).pdf)

MEXICO, P. D. (2011). *calderon.presidencia.gob.mx*. Recuperado el 14 de 11 de 2016, de <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2012/06/ANEXO-1.pdf>.

Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. (s.f.). Recuperado el 29 de Junio de 2014, de <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (s.f.). <http://www.cancilleria.gob.ec/>. Recuperado el 01 de Julio de 2014, de <http://www.cancilleria.gob.ec/>.

Ministerio de Turismo. (s.f.). Recuperado el 27 de Junio de 2014, de <http://www.turismo.gob.ec/>.

Mododel, J. (2012). <http://www.corteidh.or.cr>. Recuperado el 17 de 09 de 2016, de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33824.pdf>

MREMH. (29 de 08 de 2014). Estatuto Orgánico por Procesos . *Acuerdo Ministerial 000098* . Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.

OEA. (1994). Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada., (pág. 10). Belém do Pará.

OIM. (2011). *Perfil Migratorio del Ecuador*. Quito: Organizacion Mundial de las Migraciones.





OIM. (s.f.). [www.oim.org.ec](http://www.oim.org.ec). Recuperado el 09 de Abril de 2014, de <http://www.oim.org.ec/portal/>

Ojeda, E. (18 de 01 de 2017). Migrantes desaparecidos y gestión de Fiscalía.

ONU. (2002). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*.

ONU. (18 de 12 de 1990). <http://www.ohchr.org>. Recuperado el 03 de 11 de 2016, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

Organización Internacional de las Migraciones. (s.f.). *Issue*. Obtenido de <http://es.scribd.com/doc/212607751/Informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2013>

Palomba, R. (24 de 07 de 2002). <http://www.cepal.org>. Recuperado el 08 de 04 de 2016, de [http://www.cepal.org/celade/agenda/2/10592/envejecimientorp1\\_ppt.pdf](http://www.cepal.org/celade/agenda/2/10592/envejecimientorp1_ppt.pdf)

Peralta, S. (2015). <http://dspace.ucuenca.edu.ec>. Recuperado el 6 de 10 de 2016, de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/22987/1/silvana%20peralta.pdf>.

Peris, M., & Masanet, L. y. (s.f.). <http://www.flacsoandes.edu.ec/>. Obtenido de <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/retornar-o-quedarse-dilemas-sobre-la-permanencia-y-el-retorno-en-la-poblacion-ecuatoriana-en>.

Petroecuador Empresa Pública. (s.f.). Recuperado el 06 de Junio de 2014, de [http://www.eppetroecuador.ec/idc/groups/public/documents/peh\\_otros/000554.pdf](http://www.eppetroecuador.ec/idc/groups/public/documents/peh_otros/000554.pdf).

PNUD, N. U. (2016). <http://www.unaids.org>. Recuperado el 08 de 10 de 2016, de [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/PNUD\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/PNUD_es.pdf).



PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA . (s.f.). <http://www.pgr.gob.mx/>. Recuperado el 11 de 10 de 2016, de [http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR\\_Normateca\\_Sustantiva/Protocolo%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf](http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf).

Pro-Ecuador. (s.f.). [www.proecuador.gob.ec](http://www.proecuador.gob.ec). Recuperado el 08 de Julio de 2014, de <http://www.proecuador.gob.ec/exportadores/sectores/agroindustria/>

Salazar, G. (2013). <http://repositorio.uide.edu.ec>. Recuperado el 7 de 12 de 2016, de <http://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/718/1/T-UIDE-0648.pdf>

SENAMI. (2008). <http://www.justicia.gob.ec>. Recuperado el 9 de 10 de 2016, de [http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/7\\_Movilidad\\_Humana.pdf](http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/7_Movilidad_Humana.pdf)

SENPLADES. (2014). <http://www.planificacion.gob.ec/>. Recuperado el 08 de 11 de 2016, de <http://www.planificacion.gob.ec/>

Telegrafo, D. E. (s.f.). <http://www.telegrafo.com.e>. Recuperado el 11 de junio de 2014, de <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/el-gasto-social-sostiene-la-gobernabilidad-politica.html>

Unidas, O. d. (s.f.). [www.issue.com](http://www.issue.com). Recuperado el 20 de Abril de 2014, de <http://issuu.com/cencos/docs/20clavesok>

Universidad Andina Simon Bolivar. (s.f.). <http://www.uasb.edu.ec/>. Recuperado el 08 de Abril de 2014, de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/dhdemocraciayemancipacion/ginabenavides.pdf>

Universidad San Francisco de Quito. (s.f.). <http://www.usfq.edu.ec>. Obtenido de [http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura\\_012.pdf](http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura_012.pdf)



Vicepresidencia de la República del Ecuador. (s.f.). Recuperado el 26 de Junio de 2014, de <http://www.vicepresidencia.gob.ec/>

Wallerstein, I. (1979). *Cambridge University Press*. Recuperado el 11 de 10 de 2016, de [https://books.google.com.ec/books/about/The\\_Capitalist\\_World\\_Economy.html](https://books.google.com.ec/books/about/The_Capitalist_World_Economy.html)

[www.andes.info.ec](http://www.andes.info.ec). (s.f.). Recuperado el 27 de Junio de 2014, de <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/ecuador-prioriza-gasto-social-detrimiento-pago-deuda-externa.html>

[www.aymesa.ec](http://www.aymesa.ec). (s.f.). Recuperado el 01 de Junio de 2014, de <http://www.aymesa.ec/index.php/empresa>

[www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com). (s.f.). Obtenido de <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/01/nota/2560571/campana-turismo-ecuador-llega-corazon-madrid>.

[www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com). (s.f.). Recuperado el 03 de Junio de 2014, de <http://www.eluniverso.com/opinion/2014/05/27/nota/3019946/cambio-matriz-productiva>.

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec). (s.f.). Recuperado el 2014 de Junio de 01, de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/324/1/IAEN-032-2001.pdf>

[www.scribd.com](http://es.scribd.com). (s.f.). Recuperado el Junio de 01 de 2014, de <http://es.scribd.com/doc/204677035/Economia-Cambio-de-Matriz-Productiva>

[www.sipi.siteal.org](http://www.sipi.siteal.org). (s.f.). Recuperado el 12 de Abril de 2014, de [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_file\\_file/declaracion\\_universal\\_derechos\\_humanos.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_file_file/declaracion_universal_derechos_humanos.pdf)

Yepez, I., & Gioconda, H. (10 de 2007). <http://www.flacsoandes.edu.ec>. Recuperado el 08 de 12 de 2016, de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46280.pdf>



## ANEXOS

3/7/2017

MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

EL PRESENTE CUESTIONARIO TIENE COMO OBJETIVO EL ANALIZAR LAS POLITICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR EL ESTADO ECUATORIANO PARA LA LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN PROCESOS DE MOVILIDAD HUMANA

**\*Obligatorio**

1. Dirección de correo electrónico \*

\_\_\_\_\_

2. ¿En que institución desempeña sus funciones ? \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA
- ☐ MINISTERIO DEL INTERIOR
- ☐ FISCALIA

3. ¿Cree usted que las políticas públicas relacionadas a personas desaparecidas en proceso de movilidad humana están de acuerdo a la realidad del País? \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Desconozco

4. ¿La Entidad donde labora cuenta con un procedimiento interinstitucional para localización de personas desaparecidas en procesos de movilidad humana? \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Desconozco

5. ¿La Entidad donde labora cuenta con un procedimiento interno para localización de personas desaparecidas en procesos de movilidad humana? \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Desconozco

[https://docs.google.com/forms/d/1VIXYQy4lgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/edit#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VIXYQy4lgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/edit#start=openform)

1/3



3/7/2017

MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

6. De ser el caso, enumere cuáles son las actividades que realiza la entidad donde labora para la localización de personas desaparecidas en movilidad humana

---

---

---

---

---

7. ¿Cree usted que existe una coordinación interinstitucional con las Embajadas y Consulados del Ecuador para la localización de personas? \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ SI  
☐ NO

8. Explique porque

---

---

---

---

---

9. Esta usted de acuerdo con la siguiente afirmación: El procedimiento vigente aplicado para la localización de personas desaparecidas en situación de movilidad humana es funcional \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ Totalmente de acuerdo  
☐ De acuerdo  
☐ Totalmente en desacuerdo

10. Conoce Usted si la institución donde labora cuenta con un banco de datos de personas desaparecidas en situación de movilidad humana \*

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí cuenta con una base de datos  
☐ No cuenta con una base de datos  
☐ Desconozco

11. En el caso que la institución en donde labora cuenta con una base de datos de casos de personas desaparecidas en situación de movilidad humana, indique que información registra la base de datos

---

---

---

---

---

[https://docs.google.com/forms/d/1VlXYOy4lgQCIETJZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/edit#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VlXYOy4lgQCIETJZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/edit#start=openform)

2/3



3/7/2017

MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Con la tecnología de  
 Google Forms

[https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4lgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/edit#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4lgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/edit#start=openform)

3/3

3/7/2017

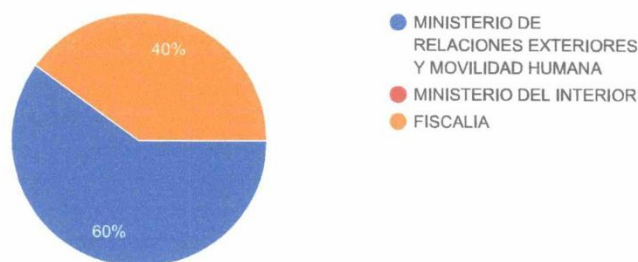
MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

15 respuestas

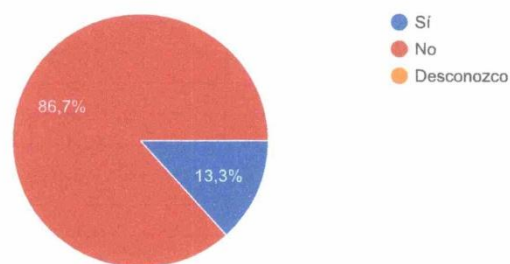
¿En que institución desempeña sus funciones ?

15 respuestas



¿Cree usted que las políticas públicas relacionadas a personas desaparecidas en proceso de movilidad humana están de acuerdo a la realidad del País?

15 respuestas



¿La Entidad donde labora cuenta con un procedimiento interinstitucional para localización de personas desaparecidas en procesos de movilidad humana?

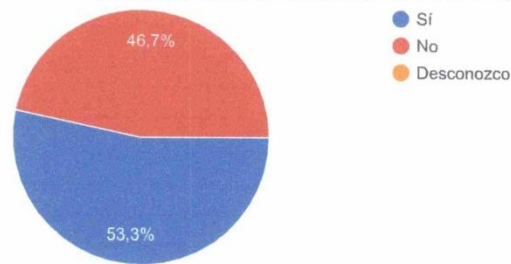
15 respuestas

[https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4IgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/viewanalytics#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4IgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/viewanalytics#start=openform)

1/5

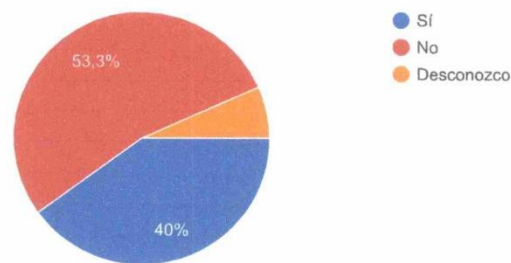
3/7/2017

MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS



¿La Entidad donde labora cuenta con un procedimiento interno para localización de personas desaparecidas en procesos de movilidad humana?

15 respuestas



De ser el caso, enumere cuáles son las actividades que realiza la entidad donde labora para la localización de personas desaparecidas en movilidad humana

9 respuestas

Conozco porque tenía ese puesto, hace dos años no.

1) Recabar información de ciudadano 2) Remitir Información a Oficina Consular 3) Búsqueda con Oficinas de Seguridad de dicho Estado 4) Atención y Protección de ciudadano localizado 5) Entrega de información a familiares

Trabajo en conjunto con Fiscalía General del Estado.

recopilación de información, análisis

investigación

investigacion

llamadas telefonicas

investigacion de casos

[https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4lgQCIETJZHGsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/viewanalytics#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4lgQCIETJZHGsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/viewanalytics#start=openform)

2/5



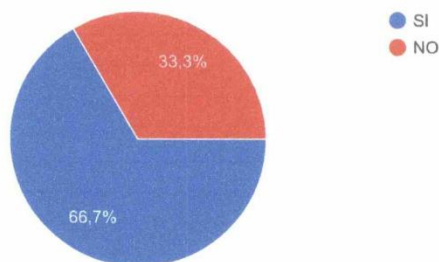
3/7/2017

MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

coordinacion consulados

¿Cree usted que existe una coordinación interinstitucional con las Embajadas y Consulados del Ecuador para la localización de personas?

15 respuestas



Explique porque

10 respuestas

Las coordinaciones zonales interactúan con las representaciones del Ecuador en el Exterior a fin de ejecutar acciones de localización inmediatas en países de tránsito y destino

Porque es un proceso de gestión coordinada para la localización de un ciudadano

La coordinaciones Zonales y la Embajadas de Ecuador en México y en los EEUU, coordinan en la localización de personas desaparecidas pero no tienen un procedimiento establecido para el efecto

Se percibe que muchos casos de personas desaparecidos quedan sin concluirse y resolverse.

Debido al desconocimiento de los usuarios sobre los servicios de cada institución

no contestan

existe comunicación

se comunica directamente

se coordina con embajadas

no todos contestan

Esta usted de acuerdo con la siguiente afirmación: El procedimiento vigente aplicado para la localización de personas desaparecidas en situación de movilidad humana es funcional

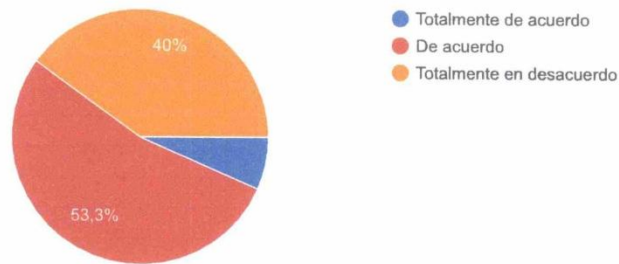
15 respuestas

[https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4lgQCIETJZHGsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/viewanalytics#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VIXYOy4lgQCIETJZHGsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/viewanalytics#start=openform)

3/5

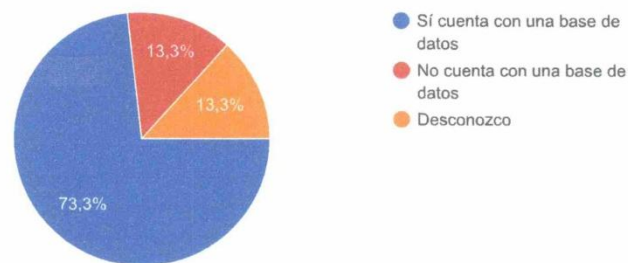
3/7/2017

MAESTRÍA EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Conoce Usted si la institución donde labora cuenta con un banco de datos de personas desaparecidas en situación de movilidad humana

15 respuestas



En el caso que la institución en donde labora cuenta con una base de datos de casos de personas desaparecidas en situación de movilidad humana, indique que información registra la base de datos

8 respuestas

datos generales (2)

De identificación, personales, ruta de viaje, de lugar de últimas comunicaciones.

datos de denunciante, datos del desaparecido, posible fecha y lugar de desaparición, recorrido del caso

nombre del migrante desaparecido, fecha de salida, destino, datos de contacto de un familiar.

datos proporcionados por familiares de la victima

datos del migrante y su familia

informacion relevante

Número de respuestas diarias

[https://docs.google.com/forms/d/1VIXYQy4lgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4\\_FQSM/viewanalytics#start=openform](https://docs.google.com/forms/d/1VIXYQy4lgQCIETjZHGgsZUfssKqYtHbm-yahh4_FQSM/viewanalytics#start=openform)

4/5

